

Marina Lúcia Victor dos Passos

**PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA NA AMÉRICA
LATINA E RENDA BÁSICA: um diálogo entre duas concepções de proteção**

Belo Horizonte

2018

Marina Lúcia Victor dos Passos

**PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA NA AMÉRICA
LATINA E RENDA BÁSICA: UM DIÁLOGO ENTRE DUAS CONCEPÇÕES DE
PROTEÇÃO**

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental

Orientadora: Profa. Dra. **Carla Bronzo Ladeira**

Belo Horizonte

2018

P289p Passos, Marina Lúcia Victor dos.
Programas de transferência condicionada de renda na América Latina e
renda básica [manuscrito] : um diálogo entre duas concepções de proteção
/ Marina Lúcia Victor dos Passos. – 2018.
[8], 74 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Especialização em Administração
Pública, Planejamento e Gestão Governamental) – Fundação João
Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

Orientadora: Carla Bronzo Ladeira

Bibliografia: f. 65-70

1. Distribuição de renda – América Latina. 2. Política social –
América Latina. 3. Pobreza – América Latina. I. Ladeira, Carla Bronzo. II.
Título.

CDU 339.21(8=6)

Autor (por extenso): Marina Lúcia Victor dos Passos

Título e subtítulo (se houver): PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA NA AMÉRICA LATINA E RENDA BÁSICA: um diálogo entre duas concepções de proteção.

Natureza, objetivo, nome da instituição: Monografia apresentada ao curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental.

Aprovado(a) na Banca Examinadora

Nome, titulação, instituição a que pertence

Nome, titulação, instituição a que pertence

Local e data de aprovação

DEDICATÓRIA

A Deus por seu imenso amor e fidelidade, aos meus pais e àqueles que Ele colocou em minha história para torna-la ainda mais bela e cheia de significados.

AGRADECIMENTOS

Não poderia deixar de começar este agradecimento direcionando-o Àquele que me permitiu chegar em mais uma etapa, Deus. Obrigada por Seu imenso amor, bondade, misericórdia e por me permitir alçar voos inimagináveis. Agradeço aos meus pais por sempre me incentivarem a seguir com os estudos e também pela confiança depositada. As minhas avós agradeço pelo carinho e sabedoria. Aos meus irmãos, sobrinhos, afilhados, amigos e familiares por encherem a minha vida de significados.

Agradeço de forma especial ao meu irmão, por não ter medido esforços para encontrar comigo todos os dias durante as aulas. Deixo um agradecimento especial a minha tia Pida, que não mais junto de nós sempre acreditou em mim, tornando-me uma pessoa melhor, mesmo em meio a dor. Foi assim que aprendi a estabelecer prioridades e dar valor ao que realmente importa nesta nossa passagem pelo mundo.

Não poderia deixar de agradecer a minha orientadora, Carla Bronzo, por me ajudar no desenho e realização deste trabalho, permitindo-me encantar ainda mais pela Política Social. Obrigada pelo carinho, paciência e por seus direcionamentos. Acredito que este trabalho aumentou ainda mais o meu desejo de estar ao lado de quem realmente precisa e não desistir de contribuir para um mundo mais justo. Aproveito para agradecer a todos os mestres que encontrei ao longo dessa caminhada, apesar do curto período juntos os conhecimentos compartilhados ficarão para sempre. Deixo um agradecimento carinhoso a professora Ana Luiza, que desde o primeiro encontro com a turma demonstrou o seu amor pela docência.

Termino, assim como comecei, agradecendo a Deus por ter colocado em minha vida pessoas tão especiais ao longo desta caminhada, amigos que levarei para sempre. De forma especial por ter colocado dois anjos em meu caminho, Camilinha e Elza, minhas “caronantes”, que tornaram menos cansativos os deslocamentos trabalho/pós e pós/casa. Muito obrigada meninas pelas caronas e pelas histórias compartilhadas nos trajetos!

“Para que, ao nome de Jesus, se dobre todo joelho no céu, na terra e sob a terra; e toda língua confesse que Jesus Cristo é o Senhor, para a glória de Deus Pai“ (FILIPENSES 2, 10-11).

RESUMO

A Proteção Social constitui um campo de políticas essenciais para produção do bem estar na sociedade, a partir da oferta do que é considerado essencial para promover a dignidade humana. Formada por políticas contributivas e não contributivas e assumindo diferentes configurações nos diversos países, a proteção social é um conjunto específico de ações públicas — através da seguridade social, assistência social e esforços de inclusão social — que combatem as vulnerabilidades que as pessoas podem vir a enfrentar durante suas vidas.

Este trabalho aborda a proteção não contributiva, mais especificamente as estratégias de transferência condicionada de renda e as propostas de renda universal básica no âmbito da América Latina. A partir de análise estritamente exploratória, por meio de pesquisa bibliográfica na literatura, o objetivo desta monografia é fazer um diálogo entre estes dois instrumentos de proteção social, apontando seus avanços e limites. Os resultados deste estudo sugerem que é preciso uma abordagem integral da proteção social para que a população tenha acesso ao mínimo necessário para a garantia de um bem estar com qualidade. Ou seja, apesar dos Programas de Transferência Condicionada de Renda serem a estratégia adotada na América Latina para a redução da pobreza e da desigualdade e, apesar da Renda Básica ser uma abordagem fundamentada em direitos, estes dois instrumentos por si só não garantem uma Proteção Social que seja integral e de qualidade.

Palavras-Chave: Proteção Social. Programas de Transferência Condicionada de Renda. Renda Básica. Integral.

ABSTRACT

Social Protection constitutes a field of policies essential for the production of welfare in society, from the provision of what is considered essential to promote human dignity. Formed by contributory and non-contributory policies and assuming different configurations in different countries, social protection is a specific set of public actions - through social security, social assistance and social inclusion efforts - that combat the vulnerabilities that people may face during their lives. This job deals with non-contributory protection, specifically the conditional income transfer strategies and the proposals of basic universal income in Latin America. From a strictly exploratory analysis, through bibliographical research in the literature, the objective of this monograph is to make a dialogue between these two instruments of social protection, pointing out its advances and limits. The results of this study suggest that an integral approach to social protection is needed so that the population has access to the minimum necessary to guarantee quality well-being. In other words, although Conditional Income Transfer Programs are the strategy adopted in Latin America to reduce poverty and inequality, and although Basic Income is a rights-based approach, these two instruments alone do not guarantee Social Protection that is integral and of quality.

Keywords: Social Protection. Conditional Income Transfer Programs. Basic Income. Integral.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

Figura 1 – Componentes e Instrumentos de Proteção Social	22
--	----

Quadros

Quadro 1 – Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTRC) x Renda Básica	61
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – América Latina - indicadores de investimento social, cobertura da proteção social, saúde e educação, por volta de 2008	24
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC –	Benefício da Prestação Continuada
CadÚnico –	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
DRU –	Desvinculação da Receita da União
IBGE –	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IRPF –	Imposto Sobre a Renda da Pessoa Física
OIT –	Organização Internacional do Trabalho
PBF –	Programa Bolsa Família
PGRM –	Programas de Garantia de Renda Mínima
PIB –	Produto Interno Bruto
PRAF –	Programa Bolsa Família
PTCR –	Programas de Transferência Condicionada de Renda
RB –	Renda Básica
RUB –	Registro Único de Beneficiários
SISBEN –	Sistema de Identificação de Potenciais Beneficiários de Programas Sociais
SUAS –	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA	16
2.1 Contextualizando a Proteção Social no Estado de Bem Estar Social	16
2.2 Proteção Social na América Latina e seus desafios para o novo milênio	23
2.3 Proteção Contributiva e Não Contributiva	26
3 NATUREZA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA NA AMÉRICA LATINA	29
3.1 Contexto Histórico dos Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina	29
3.2 Principais Características dos Programas de Transferência Condicionada de Renda	31
3.2.1 Condicionalidades	33
3.3 Resultados	35
3.3.1 Indicadores de Capacidade Humana	35
3.3.2 Indicadores de Desigualdade de Renda e Pobreza	37
3.3.3 Noção de Gênero e o Empoderamento das Mulheres	39
3.4 Avanços e limites dos Programas de Transferência Condicionada de Renda	43
3.5 A experiência brasileira com Programas de Transferência Condicionada de Renda: o Programa Bolsa Família	46
4 RENDA BÁSICA: UMA OPÇÃO EMERGENTE?	52
4.1 Renda Básica na América Latina	52
4.2 Financiando a Renda Básica: um estudo sobre a viabilidade dessa política no caso brasileiro	56
5 UNIVERSALIZAÇÃO X FOCALIZAÇÃO	59
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	63

REFERÊNCIAS	65
APÊNDICES	71
APENDICE A	71

1 INTRODUÇÃO

Essa monografia tem como tema as políticas de transferência de renda e busca estabelecer uma reflexão sobre as vantagens e limites das estratégias de transferência condicionada e das propostas de renda universal básica, como instrumentos de proteção social.

De acordo com Cecchini, Filgueira e Robles (2014), a Proteção Social constitui parte central da política social, sendo esta última, instrumento fundamental nos regimes de bem-estar. Ao passo que as políticas setoriais assumem a prestação de serviços sociais que buscam fortalecer o desenvolvimento humano e as políticas de promoção pretendem revigorar as capacidades que possam melhorar a geração de renda pela população, a Proteção Social, por sua vez, tem por objetivo assegurar um nível básico de bem-estar econômico e social para todos os membros da sociedade.

Nos últimos anos a Proteção Social tem apresentado uma concepção ampliada, com o objetivo de integrar uma variedade de medidas destinadas a construir sociedades mais justas e inclusivas, além de garantir um padrão mínimo de vida para todos. Desta forma, o fortalecimento dado a Proteção Social contribui com o surgimento de sociedades mais inclusivas e justas, onde todos os cidadãos possam realizar seus direitos econômicos, sociais e culturais (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014).

De acordo o Relatório Anual da Cepal (CEPAL, 2013), a persistência da desigualdade na América Latina, acrescida dos elevados índices de pobreza e os limites dos sistemas produtivos para gerar ocupações de qualidade e bem remuneradas, influenciaram diretamente nas decisões de políticas públicas. Estas adotaram um caráter relativamente homogêneo na região, com a introdução de programas de enfrentamento da pobreza extrema.

Surgem a partir desta perspectiva os Programas de Transferência de Renda como forma de levar à condição de cidadania grupos pobres da sociedade (CARDOSO JÚNIOR; JACCOUD 2005; SOARES et al. 2007). Desta forma, estes programas garantem a transferência de uma renda que possa garantir um patamar mínimo de dignidade, podendo estar ou não atrelada a condicionalidades, complementando ou substituindo programas sociais (MAGALHÃES, 2015).

Nas últimas décadas, iniciativas ligadas ao chamado universalismo básico se desabrocharam como uma nova forma de abordar a ideia de proteção social fundamental. Diante desta concepção, os instrumentos de proteção passaram a basear-se num conjunto de benefícios e transferências universais que mantenham níveis de acesso e consumo adequado em termos de alimentação, educação, saúde e cuidado (FILGUEIRA et al. apud CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014). Neste contexto surge a Renda Básica, a qual possui como uma de suas maiores vantagens a elevação do nível de dignidade e liberdade de todos os indivíduos (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014).

Sendo assim, pode-se dizer que os Programas de Transferência Condicionada de Renda, como sendo política de proteção focalizada, aparecem como um mecanismo de renda mínima condicionada (PAES; SIQUEIRA 2007), que se destinam à transferência direta de renda para o alívio da pobreza, incentivos ao investimento em capital humano e incorporação da população nas redes de proteção e promoção social (FILGUEIRA, 2015). A Renda Básica, por sua vez, propõe um benefício universal para todos os cidadãos.

Por ser a Proteção Social não contributiva algo tão discutido nas últimas décadas, com impactos diretos na vida da sociedade e, diante da vasta e recente literatura nesta temática, considerando ainda, a pesquisa exploratória como sendo a busca pelo conhecimento mais profundo de determinado assunto, de modo a torná-lo mais claro ou, até mesmo, construir questões para a condução da pesquisa (RAUPP; BAUREN, s.d), o presente trabalho, a partir de levantamento bibliográfico, tem por objetivo estabelecer um diálogo entre duas concepções de proteção social não contributiva, os Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina e a Renda Básica, apontando assim a relação existente entre elas.

Para se atingir tal objetivo o trabalho perpassou pela história da Proteção Social na América Latina, apontando suas principais características e desafios no tocante às políticas de transferência de renda. Foi realizada uma análise das estratégias de transferência condicionada e das propostas de renda universal básica, a partir da experiência brasileira.

Este trabalho é composto de 5 capítulos, além da introdução. O capítulo seguinte discorre sobre a história da Proteção Social na América Latina com seus principais desafios. O capítulo três focaliza os Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina, apontando suas principais características, resultados, avanços e limites. O capítulo perpassa, também, pela experiência brasileira com políticas de transferência condicionada de renda. Já o capítulo quatro, debate o conceito de Renda Básica, trazendo-o à luz da Política de Proteção Social. Neste capítulo é abordado um estudo de caso da viabilidade da estratégia de Renda Básica no caso brasileiro. O quinto capítulo traz um diálogo entre a proteção social não contributiva focalizada e a universal. Já o sexto e último capítulo apresenta uma breve conclusão do trabalho.

2 PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA

Este capítulo tem por objetivo apresentar a trajetória da Proteção Social na América Latina, salientando as mudanças que vem sendo operadas ao longo das últimas décadas.

2.1 Contextualizando a Proteção Social no Estado de Bem Estar Social

Não há como falar de Proteção Social sem falar em Welfare State. Neste contexto, Varquez (2007) afirma que ao classificar e comparar os modelos de Welfare States é possível conhecer a lógica de funcionamento do sistema de proteção social nos diferentes países. Desta forma, faz-se uma análise do compromisso da política social com o bem-estar da sociedade, além da incorporação de variáveis econômicas, políticas e institucionais na comparação entre os sistemas de proteção social. O autor ainda afirma que esta classificação e comparação permite a compreensão das estratégias de desenvolvimento social e das políticas de combate à pobreza, as quais podem estar apoiadas em políticas universais ou focalizadas, com caráter preventivo ou mais assistencial, além de poderem estar relacionadas ao direito social ou a critérios de elegibilidades mais específicos.

A partir dos trabalhos de Titmuss, Varquez (2007), distingue três tipos de Welfare State que surgem por meio das mudanças decorrentes do processo de industrialização, enfraquecendo assim, as formas tradicionais de proteção social.

“1. Welfare State residual — a função do Estado é marginal, a política social intervém apenas quando o mercado e a família são incapazes de responder às necessidades sociais. Os serviços sociais dirigem-se apenas àqueles que comprovadamente apresentem alguma necessidade e a ação do Estado dura apenas até que o estado de dependência seja eliminado. O acesso aos benefícios está ligado à existência de uma necessidade e à sua comprovação por intermédio de teste de meios.

2. Welfare State meritocrático-particularista — a função do Estado é assegurar a proteção social ligada ao corporativismo ocupacional. Os sistemas de previdência social são distintos levando em conta a ocupação dos assegurados. Portanto, o acesso aos benefícios está ligado ao status do trabalho e à contribuição paga pelos beneficiários.

3. Welfare State institucional-redistributivo — a função do Estado é garantir a todos os cidadãos os direitos sociais, substituindo as outras instituições de proteção social na garantia de bem estar. O acesso aos programas sociais é universal, assegurando patamares mínimos de renda e serviços sociais financiados pelo Estado” (VARQUEZ, 2007, p. 49-50).

De acordo com Varquez (2007), para Esping Andersen o desenvolvimento do Welfare State consiste no resultado da luta política de classes. O *welfare state* não deve ser entendido considerando apenas os direitos e garantias. Se faz necessário considerar, também, o meio pelo qual as atividades estatais se unem com o papel do mercado e da família com relação ao provimento social (ESPING ANDERSEN, 1991). Sendo assim, com base no grau de desmercadorização¹ e nos sistemas de estratificação dos Welfare States, Esping Andersen caracteriza diferentes formas de relação entre Estado, mercado e família, sendo elas:

“1. *Welfare State liberal* — o Estado promove apenas a assistência aos comprovadamente pobres ou para aqueles em estado de dependência via teste de meios. Os beneficiários dos serviços do Estado são estigmatizados porque não conseguiram auto sustentação através do mercado. Os programas sociais são limitados a garantir apenas o mínimo, por outro lado, o Estado liberal encoraja o mercado concedendo subsídios às previdências privadas e aos serviços particulares de educação e saúde. O grau de desmercadorização deste modelo é o mais baixo e a estratificação social² é a mais alta. Os países liberais são aqueles onde os movimentos dos trabalhadores são fracos politicamente, predominando o individualismo e o estímulo à auto sustentação através do mercado. Os exemplos são EUA, Canadá e a Austrália.

2. *Welfare State conservador-corporativo* — a proteção social é realizada por diferentes sistemas de seguro social. A política social promove a lealdade ao Estado com a intenção de conter o enfoque socialista dos movimentos operários. Os regimes corporativistas são influenciados pela Igreja e comprometidos com a preservação da tradição familiar. A construção de sistemas de seguro social distintos para as classes e categorias profissionais visa consolidar as diferenças de *status* entre os trabalhadores. Os benefícios são clientelistas e dependentes de contribuição, o acesso é restrito aos segurados (cobertura ocupacional). A estratificação do sistema de proteção social é alta e o grau de desmercadorização é baixo, pois o acesso é restrito e ligado ao trabalho. Os países que fazem parte deste regime são a Alemanha, Áustria, França e a Itália.

3. *Welfare State social-democrata* — as políticas sociais deste regime são de caráter universal, visando igualdade do *status* de cidadania. Os benefícios sociais são generosos e assegurados como direito pelo Estado, desvinculados de contribuição e/ou comprovação de necessidade. O grau de estratificação é baixo desde que os padrões de qualidade dos programas sejam suficientemente altos para incorporar todas as classes sociais. O Estado assume a função social substituindo o mercado e a família. Este modelo é aquele que possui o maior grau de desmercadorização, pois a política social busca emancipar o indivíduo do mercado. O regime social-democrata desenvolve-se nos países escandinavos (Suécia, Noruega e Dinamarca), onde o movimento dos trabalhadores foi capaz de construir alianças políticas e manter o controle parlamentar durante um período significativo de tempo, tornando possível estabelecer políticas sociais universais e políticas econômicas comprometidas com o pleno emprego” (VARQUEZ, 2007, p. 52-53).

¹“Quando os direitos sociais adquirem o *status* legal e prático de direitos de propriedade, quando são invioláveis, e quando são assegurados com base na cidadania em vez de terem base no desempenho” (ESPING ANDERSEN, 1991, p. 101).

²“O *status* de cidadão vai competir com a posição de classe das pessoas, e pode mesmo substituí-lo” (ESPING ANDERSEN, 1991, p. 101).

Para Faria (1998), o Estado de Bem- Estar Social se relaciona à institucionalização dos direitos sociais. Segundo Cecchini, Filgueira e Robles (2014), a Proteção Social constitui elemento central da política social, peça fundamental dos regimes de bem-estar. A principal finalidade das políticas públicas de proteção social consiste em assegurar a realização dos direitos sociais e concretizar a ação do Estado e da sociedade civil na prevenção e no enfrentamento da pobreza, das desigualdades e da vulnerabilidade social (BRASIL 2015c). Nesse sentido, a Proteção Social é concebida como um mecanismo fundamental, o qual contribui para a realização plena dos direitos econômicos e sociais da população. É reconhecida por uma série de instrumentos jurídicos nacionais e internacionais, como na Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas de 1948 e no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ICESCR) de 1966. Estes, por sua vez, reconhecem os direitos à segurança social, ao trabalho e à proteção de padrões de vida adequados aos indivíduos e famílias.

A Comissão para o Desenvolvimento Social das Nações Unidas descreve a proteção social como sendo:

“un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuestas a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población” (NAÇÕES UNIDAS, 2000, p.3 apud CECCHINI e MARTÍNEZ, 2011, p. 19).

De acordo com Cecchini e Martínez (2011), a América Latina caracteriza-se pelos diferentes gêneros da Proteção Social. Em muitos países é observado o progresso na proteção dos cidadãos, o que ampliou a cobertura de grupos até então excluídos. Esta realidade só foi possível devido ao crescimento do investimento social, que desde 1990-1991 aumentou em média cinco pontos percentuais, chegando a 18% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2007-2008. Este progresso, apesar de significativo, ainda se apresenta insuficiente, quando comparado com o dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), cujo investimento social atinge 25% do PIB, ficando os países da América Latina com sete pontos percentuais abaixo destes (CEPAL apud CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011). Ainda de acordo com estes autores, vale destacar que os níveis de investimento social per capita também apresentam uma grande variação entre um país e outro. Na Nicarágua, por exemplo, este investimento chega a 107 dólares contra US\$ 2.276 na

Argentina, fato que não está relacionado, necessariamente, com os níveis de desenvolvimento destes países.

Conforme os autores citados anteriormente, nas últimas décadas, os países latinos - americanos têm sido caracterizados por mudanças profundas, tanto em relação às estratégias de desenvolvimento quanto em relação aos resultados em termos de crescimento econômico e distribuição de renda. É necessária uma retrospectiva histórica da construção do Estado Social na América Latina, para entender de forma mais ampla os desafios atuais. Cecchini e Martínez (2011) afirmam que a Política Social na América Latina é marcada por quatro estágios.

No primeiro, começo do século XIX, surgiram os primeiros exemplos de segurança social no setor formal urbano, com políticas nas áreas de educação e saúde. Neste período, a assistência era entendida como caridade e o Estado tinha uma baixa regulação. Havia uma forte participação das organizações da sociedade civil e da Igreja.

Com a Grande Depressão dos anos 1929, surge o segundo momento, caracterizado pelo modelo de Substituição de Importações, sendo os principais temas de política social na temática da justiça, ordem social e segurança social, com grande pressão da sociedade organizada e dos sindicatos. O Estado tinha a função de provedor e havia pouca participação do setor privado. Este período foi conhecido, também, como universalismo fragmentado ou estratificado, já que havia uma forte ênfase da proteção social nos trabalhadores assalariados. É importante destacar que este segundo período, segundo Cecchini e Martínez (2011), caracteriza-se pela proteção de alguns preços e a concessão de subsídios, o que facilitou o acesso a certas mercadorias, e também pela alta da inflação, o aumento da dívida externa e corporativismo, bem como, a divisão da sociedade entre trabalhadores formais e suas famílias e trabalhadores informais, urbanos e rurais.

Segundo Cohen e Franco (2006), o paradigma dominante na década de 70, com a predominância do modelo de Substituição de Importação concentrava-se na centralidade da ação estatal. Neste modelo, os grupos agiam como influenciadores na tomada de decisões, fazendo com que camadas da sociedade, como os camponeses e os trabalhadores independentes, ficassem desfavorecidas. A desigualdade se ampliou ainda mais devido a forma como a seguridade social foi financiada entre empregador, trabalhadores e o Estado. O

subsídio do Estado foi distribuído em proporção direta ao valor contribuído pelo segurado, e não de acordo com as necessidades. Ademais, por meio dos impostos indiretos parte da população contribuiu para financiar em maior proporção os benefícios concedidos aos grupos do setor moderno (COHEN; FRANCO, 2006).

Com a crise dos anos 1980, segundo Cecchini e Martínez (2011), estabeleceu-se o terceiro estágio da Política Social na América Latina, marcado por uma abordagem neoliberal, com políticas orientadas para reduzir a inflação e promover o crescimento econômico. O problema das desigualdades foi deixado de lado e, desta forma, a proteção social atuava apenas nas situações de emergência. O Estado tinha o papel de subsidiário e apaziguador, a assistência era focada nos pobres e nos fundos de investimento social. Desta forma, havia a preocupação com a eficiência na gestão, associada aos requisitos da disciplina fiscal. O importante deixou de ser gastar para produzir bens e serviços, e passou a ser gastar bem para atingir os objetivos pretendidos. Juntamente com esta orientação de racionalização e competitividade houve um grande destaque para a descentralização, considerando que os esforços estavam direcionados para alcançar mais recursos e administrar projetos independentes do governo central, bem como para a terceirização da produção, o que impulsionou a participação de organizações privadas e não-governamentais (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011).

Neste período, de acordo com Cohen e Franco (2006), para adaptar sua economia às mudanças globais, os países da América Latina sofreram importantes mudanças estratégicas no que diz respeito ao setor econômico. As medidas tomadas foram desde as políticas de estabilização e ajuste estrutural, com o objetivo de recuperar os equilíbrios macroeconômicos; à tentativa de retirar o Estado de certas áreas econômicas, através de processos de privatização, até a abertura externa. No entanto, as políticas sociais continuaram sendo monopólio quase estatal, gerenciadas de forma centralizada, financiadas com recursos públicos (COHEN; FRANCO, 2006).

Ainda segundo estes autores, o Estado era tido como o detentor do conhecimento necessário para identificar, projetar e executar as ações para enfrentar os problemas. As peculiaridades, em relação as necessidade e preferências dos diferentes grupos beneficiários, não foram levadas em consideração. No entanto, uma abordagem alternativa surgiu em alguns setores da sociedade, com destaque importante para os programas contra a

pobreza, os quais, devido à crise dos anos 1980, tornaram-se uma importante questão da agenda pública, gerando assim, um choque de paradigmas. Por um lado, marcos inovadores são vistos nas políticas sociais e, por outro, nos programas de alívio ou melhoria da pobreza. (COHEN; FRANCO, 2006).

Nesta década, a proteção social foi marcada por duas abordagens. Na primeira, prevalecia a proteção social contributiva dos empregados, focada na capitalização e garantia individual, funcionando no âmbito dos ministérios do trabalho e da saúde. Já na segunda abordagem, prevalecia a proteção social não contributiva, direcionada a cobrir certos níveis mínimos de bem-estar e mitigar as consequências da pobreza extrema. Esta se amparava no âmbito dos ministérios responsáveis pelo desenvolvimento social (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011).

No quarto e último momento, ainda em desenvolvimento, a assistência atua para a ruptura da transmissão intergeracional da pobreza. Desta forma, a proteção é tida como garantia do cidadão, sendo o Estado o fiador dessas políticas. Neste período, tem-se uma maior preocupação com a qualidade dos serviços, com os princípios da eficiência e eficácia, além das combinações entre as redes de atenção e proteção. Apesar do Estado fortalecer o seu papel regulador, reconhecendo seu caráter de fiador, que não é necessariamente provedor, mas não apenas subsidiário, tem - se o reforço da articulação entre setor público-privado (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011).

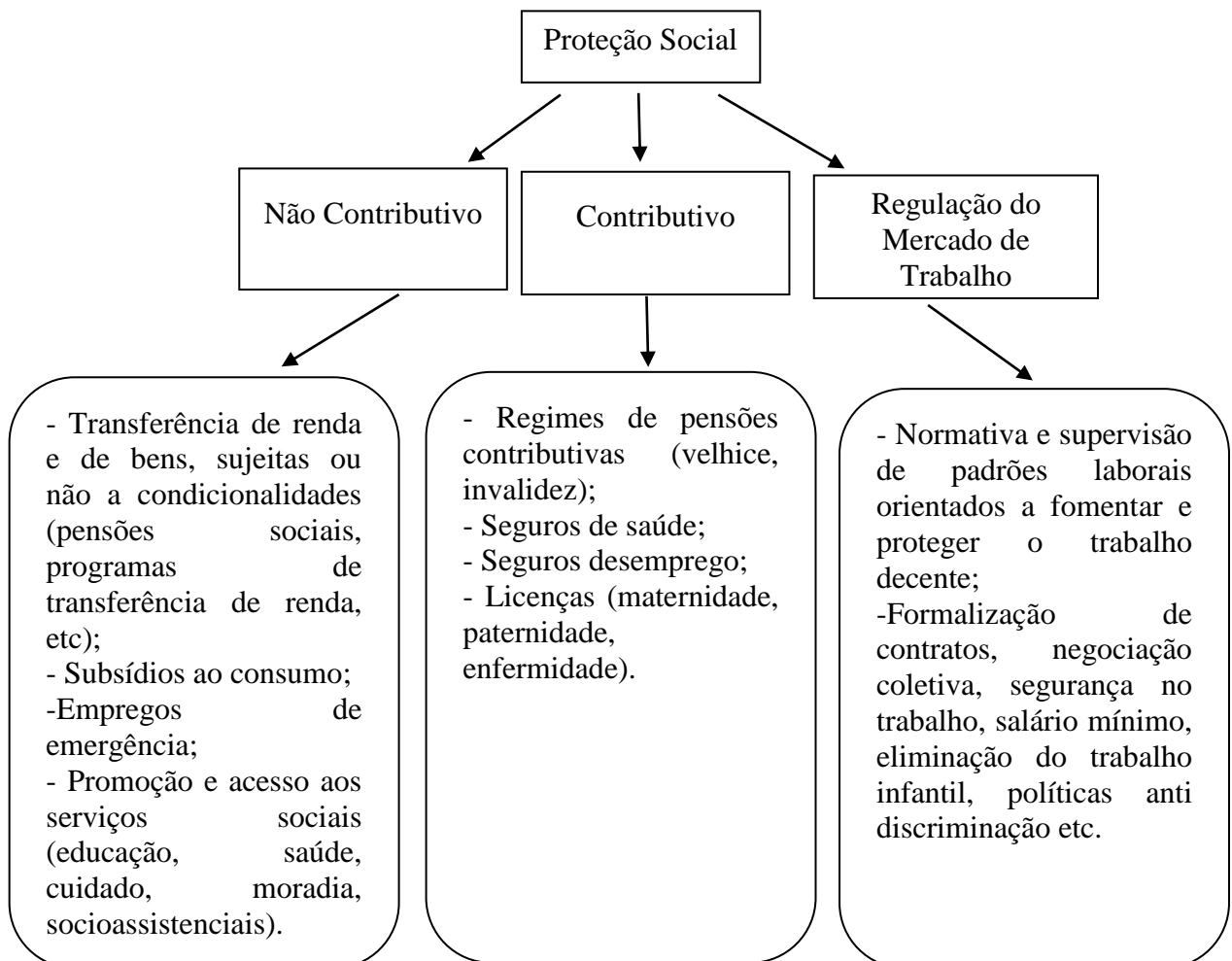
No decorrer dos últimos anos a Proteção Social vem sendo considerada um eixo conceitual, que tem como objeto agregar uma variedade de medidas direcionadas a construir sociedades mais justas e inclusivas, além de garantir o mínimo de vida para todos (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014). De acordo com as Nações Unidas, citado por Cecchini, Filgueira e Robles (2014), nas discursões globais após 2015, a Proteção Social vem sendo cada vez mais reconhecida como uma nova área a ser nitidamente absorvida nas futuras metas de desenvolvimento.

De acordo com Schwarzer (2014), a proteção social ganhou maior força por volta dos anos 2003 a 2014 com o debate internacional sobre desenvolvimento. A partir de exemplos concretos de políticas sociais implementadas nas américas e em outros locais, o modelo de crescimento inclusivo avançou. Desta forma, a proteção social não é mais vista só

como uma condição que favorece o desenvolvimento, mas, sim como elemento indispensável de equidade, que pode vir a ter efeitos que sejam sustentáveis nas oportunidades e no potencial de desenvolvimento futuro de um país (ILO apud SCHWARZER, 2014).

Conforme perspectiva de Cecchini, Filgueira e Robles (2014), busca-se atualmente uma ampliação da concepção de Proteção Social, focada em uma abordagem integral e centrada em direitos. A proteção social, portanto, perpassa por um conjunto de três políticas, que têm como objetivos: garantir a assistência social, por meio de benefícios e serviços no campo da proteção não contributiva, o que inclui os sistemas de cuidado para públicos especialmente vulneráveis, como idosos, crianças e deficientes; promover a seguridade na esfera da proteção contributiva, bem como viabilizar uma estrutura de oportunidades desenvolvida, nas áreas de regulação dos mercados de trabalho, das políticas de emprego, de renda e de acesso a crédito, conforme pode ser visualizado na figura 1

Figura 1 - Componentes e Instrumentos de Proteção Social



Fonte: Criado pelo autor com dados extraídos de Cecchini e Martinez (2011).

Essa é a concepção que deve embasar a proteção social adequada ao século XXI, conforme Cecchini e Martínez (2011). A próxima seção tem por objetivo retratar as principais características desta nova fase da Proteção Social, bem como os principais desafios para a América Latina.

2.2 Proteção Social na América Latina e seus desafios para o novo milênio

Segundo Cecchini e Martínez (2011), a atual situação da Proteção Social na América Latina é reflexo dos diferentes processos históricos dos diferentes países no decorrer do século XX. Enquanto alguns, como Argentina, Chile, Cuba, Uruguai e posteriormente a Costa Rica foram os pioneiros no desenvolvimento de programas de proteção social contributivos e não-contributivos nos anos vinte e trinta, na Colômbia e no México este desenvolvimento ocorreu a partir dos anos quarenta e cinquenta. Já no Estado Plurinacional da Bolívia, El Salvador e Peru, a introdução destes programas se deu a partir da década de 1960 (MESA-LAGO apud CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011).

Desde meados dos anos noventa, uma nova discussão surge em torno da abordagem de desenvolvimento, a partir do paradigma da competitividade sistêmica, com a inserção em uma economia global dependente das funções organizacionais e gerenciais de um país para articular a variedade de fatores econômicos e não econômicos, bem como articular diferentes atores (LECHNER; CALDERÓN apud CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011). Surge a partir de então a ideia de um Estado mais presente, que tenha maior autonomia para intervir no desenvolvimento econômico e social (REPETTO apud CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011).

Por volta dos anos 2000, de acordo com Cecchini e Martínez (2011), se fortificam os conceitos de garantia de direitos, sejam eles econômicos, sociais ou culturais, de forma a garantir melhores níveis de desenvolvimento econômico e reduzir a desigualdade. Sendo assim, já não se fala mais em produtos iguais para todos ou apenas para alguns; trata-se, no entanto, de políticas universais com serviços diferenciados de acordo com as necessidades da população, levando-se em consideração diferenças socioeconômicas e também, étnicas e culturais, gênero, idade. Assim sendo, “as pessoas deixam de ser consideradas consumidoras e beneficiárias e se tornam cidadãos titulares de direitos” (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011, p. 33).

Quando se observa o impacto redistributivo das transferências advindas de fundos públicos e privados, percebe-se que estas contribuem para diminuir a concentração de renda primária, de maneira especial nos países com sistemas de proteção social mais estabelecidos e com maior cobertura, como a Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e Uruguai (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011). É possível, de acordo com os autores citados anteriormente, avaliar o nível de desempenho da proteção social na região e para tal se faz necessário avaliar o trabalho orçamentário e suas conquistas.

A CEPAL³ classifica os países segundo seus níveis de investimento social, o que determina os resultados da proteção social e a cobertura dos serviços de saúde e educação. Desta forma existem três grupos de países, como pode ser observado na tabela 1, com grandes lacunas entre si. Em média, menos da metade da população ocupada em cada país tem cobertura previdenciária. No caso dos países com menor investimento social essa proporção chega a um pouco mais de um quinto (CEPAL apud CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011).

Tabela 1 - América Latina - indicadores de investimento social, cobertura da proteção social, saúde e educação, por volta de 2008

(Em médias simples para cada grupo de países)				
Indicador	Grupo I	Grupo II	Grupo III	América Latina
	Argentina Brasil Chile Costa Rica Panamá Uruguai	Colômbia México Venezuela (República Bolivariana de)	Bolívia (Estado Plurinacional de) Equador El Salvador Guatemala Honduras Nicarágua Paraguai Peru República Dominicana	
Investimento social				
Investimento social público per capita (em dólares de 2000)	1 220	646	181	666 ^a
Investimento social público como % do PIB	18,5	12,7	10	14,2 ^a

³ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (NAÇÕES UNIDAS, 2018).

Investimento público em segurança e atendimento em % do PIB	8,1	5	2,6	5,0 ^b
Investimento público em saúde como % do PIB	4,1	2,2	2,3	2,9 ^b
Investimento público em educação como % do PIB	4,7	4,2	4,1	4,3 ^b
Cobertura da proteção social, saúde e educação				
Membros empregados segurança social (em %)	58,5	49,9	23,9	41,4 ^c
Cobertura de pensão e aposentadorias. Areas urbanas (em %) ^d	64,4	26,6	14,1	32,8 ^c
Cobertura de seguro em saúde (em %) ^d	69,7	45,6	17,2	39,4 ^c
Taxa líquida de matrícula no ensino secundário ^e	76,1	71	57,9	66,1 ^f

Fonte: Criado pelo autor com dados extraídos de Cecchini e Madariaga (2011).

Nota: ^a Média simples de 21 países

^b Média simples de 17 países

^c Média simples de 18 países

^d Não inclui o Brasil. Os dados correspondem aos anos de 2004, 2005 e 2006

^e Média simples de 16 países

Como se observa na tabela acima, mesmo no grupo com maior investimento social, não há cobertura universal da seguridade social. Sendo assim, é urgente a busca por alternativas para melhorar a atuação do Estado nesta área. Acrescido a esta realidade, ainda se observam grandes lacunas no seguro de saúde e acesso à educação (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011).

Conforme Cecchini, Filgueira e Robles (2014), nos três estágios da Política Social na América Latina, bem como nas discussões contemporâneas sobre proteção social, existem várias ênfases conceituais ou orientações sobre como concebê-la. Nestas ênfases, as discussões estão em torno dos instrumentos desejáveis para garantir universalmente o acesso à

proteção social para a população, por meio dos meios contributivos ou não-contributivos, o nível de cobertura, forma de financiamento, grau de solidariedade que eles supõem e estratificação social a qual dão origem, e, sobretudo, o olhar das garantias que buscam ampliar para o acesso a serviços de qualidade para todos os cidadãos. Vale destacar que estas diferentes orientações se apoiam na discussão sobre o papel do público e do privado diante do acesso universal à saúde ou à seguridade social (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014).

Ainda segundo CECCHINI, FILGUEIRA e ROBLES (2014) apesar das diferenças, devido à história e estágio de desenvolvimento, vários países latino-americanos e do Caribe adotaram algumas das medidas mais inovadoras para o estabelecimento das garantias na temática da proteção social, com a implementação de diferentes tipos de transferências, as quais incluem programas de transferência condicionada e pensões sociais, a extensão da proteção em saúde e extensão em idades, tempo e cobertura de programas educacionais. Sendo assim, conforme visto anteriormente na figura 1, dois dos pilares dos sistemas de proteção social consistem no pilar não contributivo, conhecido tradicionalmente como assistência social, que pode incluir medidas universais ou focalizadas e o contributivo ou previdência social. A próxima seção fará a diferenciação entre estes dois pilares da proteção.

2.3 Proteção Contributiva e Não Contributiva

De acordo com as Nações Unidas, citada por Cecchini e Martínez (2011), um dos principais antecedentes da reflexão contemporânea sobre proteção social na América Latina está em torno da persistência da pobreza e da desigualdade, principalmente com o seu aumento significativo durante a década perdida (década de 80) e sua lenta redução nos períodos de crescimento. Ademais, quando se pensa na satisfação de necessidades de proteção social, o emprego aparece como um elemento fundamental, considerando que os trabalhadores e suas famílias dependem da proteção social contributiva para garantir um rendimento estável. É importante destacar que os países da América Latina enfrentam uma promessa não cumprida em relação à realização do pleno emprego e trabalho decente, já que os mercados de trabalho não conseguiram se tornar porta de acesso universal à proteção social (CECCHINI e MARTÍNEZ, 2011).

No âmbito da Proteção Social Contributiva (seguro social), de acordo com os autores citados anteriormente, são incluídos todos os programas relacionados ao presente e futuro dos trabalhadores e seus dependentes, procurando manter um nível mínimo de qualidade de vida durante sua fase ativa e inativa, como por exemplo, nos momentos de desemprego, aposentadoria, doença ou deficiência. Também faz parte deste grupo o seguro de saúde, bem como, um conjunto de benefícios associados à maternidade e, em alguns casos, outros benefícios, como os abonos familiares. Ressalta-se que nos benefícios desta natureza, o montante das contribuições pode variar significativamente e ser compensado ou não por contribuições públicas não contributivas, conforme o estrato socioeconômico dos trabalhadores e sua permanência no mercado de trabalho formal.

Diante deste cenário de crise de integração através do mercado formal de emprego, surgem importantes desafios para a região, como os mecanismos de proteção social contributiva para aqueles que ainda não a possuem, bem como a melhoria de sua qualidade (CEPAL apud CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011). A fim de atingir estes objetivos, se faz de extrema importância desenvolver dispositivos políticos e institucionais, além da implementação de políticas apropriadas aos desafios atuais, bem como instrumentos de proteção social de carácter não contributivo, combinados a um tipo contributivo já existente.

Com relação aos instrumentos não contributivos, foram introduzidas na região práticas inovadoras, como as transferências com corresponsabilidade, os chamados Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR), os quais à luz de seus bons resultados estão sendo replicadas na maioria dos países da região e em outros continentes (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011). Este pilar da Proteção Social segundo Betranou, Solorio e Van Ginneken citados por Cecchini e Martínez (2011), pode ser definido como o conjunto de programas públicos de transferência e subsídios, normalmente financiado por impostos gerais de renda, obedecendo o princípio da solidariedade, não estando assim, relacionados à existência de contribuições anteriores.

Esses programas são constantemente direcionados para aqueles que se encontram em situação de extrema pobreza, pobreza e vulnerabilidade, para cobrir as necessidades mais essenciais dos indivíduos e das famílias, proporcionando assim, o mínimo necessário, e também para impedir a queda da renda e da capacidade de consumo daqueles que estão em situação de vulnerabilidade (GROSH et al. apud CECCHINI; MARTÍNEZ,

2011), contribuindo, também, para o acesso a políticas e serviços de promoção social, o que fortalece a formação do capital humano. Entre os principais instrumentos de proteção social não contributivas, estão:

- “i) transferencias en efectivo, como aquellas de los PTC y las pensiones sociales;
- ii) transferencias en especie;
- iii) subsidios al consumo (por ejemplo, de energía o agua), los cuales frecuentemente son implementados para hacer frente a emergencias derivadas de altas tasas de inflación o precios de bienes específicos;
- iv) programas de empleo de emergencia, los cuales si bien pueden ser también vistos como una política activa del mercado de trabajo, cumplen una función primaria de protección del ingreso en momentos de alto desempleo, y
- v) mecanismos de promoción de los servicios sociales existentes, como son los distintos tipos de becas educacionales y bonos especializados dirigidos a proteger a los más pobres y vulnerables y garantizar su acceso a los sistemas de formación de capital humano” (CECCHINI; MARTÍNEZ, 2011, p. 148-149).

Desta forma, a proteção social não-contributiva, também pode apresentar, além do perfil focalizado, um perfil universal, como no caso dos subsídios direcionados ao consumo de alimentos ou energia e algumas pensões sociais, ou no caso da renda básica de cidadania (CECCHINI e MARTÍNEZ, 2011).

Este capítulo permitiu a compreensão da lógica de funcionamento da proteção social nas diferentes concepções de Estado de Bem Estar Social. Conforme visto nas seções anteriores, nos trabalhos de Titmuss, apontados por Varquez, dos três tipos de Welfare State, apenas o Welfare State institucional-redistributivo apresenta um perfil de atuação do Estado de forma universal, com a garantia de direitos sociais a todos os cidadãos, assim como, no Welfare State social-democrata, apresentado também por Varquez, a partir da visão de Esping Andersen. É possível, desta forma, visualizar como é diversa a atuação do Estado nos diferentes estágios da proteção social.

O próximo capítulo se concentra na apresentação e análise dos Programas de Transferência Condicionada de Renda, estratégia de proteção social não contributiva que tem sido dominante para o enfrentamento da pobreza na América Latina e em outros países em desenvolvimento.

3 NATUREZA DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA NA AMÉRICA LATINA

De acordo com Cohen e Franco (2006), mesmo diante da dificuldade em classificar cronologicamente as mudanças na política social na América Latina, pode-se considerar que a crise da dívida, no início na década de 1980, foi um marco na história do social na região. Desta forma, a implementação da política social em um contexto marcado pela exclusão, vulnerabilidade, desigualdade e pobreza passa a ser um grande desafio. O presente capítulo tem por objetivo apresentar as características, pressupostos e alguns resultados da implementação de PTCR na região.

3.1 Contexto Histórico dos Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina

De acordo com Soares et al (2007), os Programas de Transferência Condicionada de Renda têm ganhado popularidade nos países em desenvolvimento. Estes, de acordo com Cardoso Júnior e Jaccoud (2005), fazem parte da rede social, que tem levado à condição de cidadania grupos pobres da sociedade, sendo, portanto, uma demanda por ampliação da proteção social do Estado focalizada nos mais pobres (CARDOSO JÚNIOR; JACCOUD, 2005). O impacto destes programas sobre a redução da pobreza tem sido visível, considerando que foram e continuam sendo responsáveis por parcela significativa da redução da desigualdade (SOARES et al., 2006).

Estes programas, de acordo com o Relatório Anual da Cepal (CEPAL, 2013) representam, sem dúvida, um marco na política social da América Latina, tratando-se da primeira experiência sólida e ampla de assistência com recursos monetários a uma grande parte da população em situação de pobreza, que esteve historicamente excluída do núcleo de atuação dos sistemas de proteção social.

Sabe-se que os PTCR têm como pilar a destinação de recursos monetários para famílias que vivem em pobreza ou extrema pobreza, tendo um ou mais filhos menores, com o objetivo de interromper o ciclo intergeracional da pobreza. Estes são considerados programas de destaque no combate à pobreza, atuando, segundo dados de 2011 em 18 países, beneficiando mais de 25 milhões de famílias (aproximadamente 113 milhões de pessoas),

correspondendo a 19% da população da América Latina e Caribe, a um custo que representa cerca de 0,4% do PIB regional (CECCHINI, MADARIAGA, 2011). Para o recebimento da transferência os beneficiários necessitam cumprir determinadas condicionalidades, nas áreas de saúde, educação e assistência, estando estas associadas à melhoria das capacidades humanas (CECCHINI; MADARIAGA, 2011; SOARES et al., 2007; ZIBECCHI, s.d). Há certos programas em que o benefício se destina a desempregados, pessoas com deficiência, abrangendo, assim, famílias que não possuem filhos menores de 18 anos (CECCHINI; MADARIAGA, 2011).

Segundo Soares e outros (2007), os governos e os organismos internacionais veem os PTCR como uma saída para o enfrentamento da pobreza. Neste caso, os governos precisam lidar com uma severa restrição fiscal juntamente com a necessidade de avanços na área social. Sendo assim, estes programas são uma forma de se fazer muito gastando pouco.

De acordo com Zibecchi(s.d), a implementação dos Programas Sociais de Transferência Condicionada de Renda na América Latina data do final da década de 1990. As principais trocas realizadas na oferta de bens e serviços do Estado para o mercado eram destinadas às famílias, de modo especial para as mulheres. Neste período a Política Social adquiriu uma característica mais democrática nestes países, mas foi também o momento onde surgiram os dilemas. De um lado, deveriam ter a natureza compensatória, sendo assim, subsidiárias da política econômica e paliativas dos efeitos indesejados causados por esta política; e do outro, as políticas sociais deveriam ser consideradas como integrantes da política econômica, constituindo assim, as bases em que se assenta a política de desenvolvimento (ARRIAGADA; MATHIVET, 2007).

Conforme Arriagada e Mathivet (2007), as respostas a este dilema foram diversas e dependentes do contexto político em que ocorreram. Na experiência chilena, por exemplo, o desenho das políticas foi orientado em um modelo neoliberal, com um governo autoritário. Estes rumos o levaram a uma forte aceleração do crescimento econômico e da desigualdade com base em uma economia aberta e altamente dependente de alguns poucos produtos (SOARES et al., 2007). O México, ao contrário, tem apresentado crescimento menor e reduções de desigualdade baseadas em uma diversidade de produtos, concentrados, no entanto, em um único parceiro comercial e altamente dependente de importações. Já no Brasil, a liberalização econômica menos radical manteve uma economia diversificada tanto

em nível de produtos quanto de parceiros, com crescimento baixo e reduções da desigualdade nas últimas décadas. No contexto democrático as políticas sociais se pautaram em promoverem condições de bem-estar para evitar as consequências mais extremas da pobreza e desigualdade. Em outros países, como o Uruguai a natureza destas políticas se apresentou de forma mista (ARRIAGADA; MATHIVET, 2007).

Sendo assim, de acordo com Serrano, citado por Arriagada e Mathivet (2007), do final da década de 1990 e no decorrer dos anos 2000 vêm sendo implantado na América Latina uma política social de duas vias. De um lado, têm –se inúmeros programas locais, focalizados em processos de desenvolvimento, com o objetivo de dar maior poder e cidadania para a população e, por outro lado, existem grandes programas focalizados nos mais pobres com caráter descentralizado, cuja função principal é a transferência monetária de renda.

Considerando essa heterogeneidade apresentada em alguns dos principais determinantes da evolução da distribuição primária de renda, os PTCR têm sido o instrumento de política adotado para a redução da desigualdade na região (SOARES et al., 2007).

3.2 Principais Características dos Programas de Transferência Condicionada de Renda

De acordo com Cecchini e Madariaga (2011) apesar das semelhanças existentes entre os Programas de Transferência Condicionada de Renda, pode-se verificar uma variação no que diz respeito a seleção do público alvo, os benefícios concedidos, o responsável pelo recebimento destes benefícios e as condicionalidades estabelecidas. O apêndice A mostra um pouco destas características para alguns dos programas na América Latina.

Conforme o apêndice A, em sua maioria, os Programas de Transferência Condicionada de Renda nos países da América Latina possuem como unidade de intervenção famílias pobres e extremamente pobres, com pessoas menores de 18 anos e grávidas em sua composição, tendo as mães como responsáveis pelo recebimento do benefício. A hipótese, segundo Cecchini e Madariaga (2011) é de que estas utilizarão os benefícios para melhorarem o bem-estar de sua família de forma especial das crianças, sendo também responsáveis pelo cumprimento das condicionalidades. Enquadram-se neste perfil o programa, Bolsa Família, no Brasil; o Chile Solidário; Subsídios Condicionados a Assistência Escolar, na Colômbia, e o

Oportunidades no México. Há, também, programas destinados a pessoas com deficiência, como o Subsídio Único Familiar (SUF), no Chile, destinado a pessoas com deficiência mental. Vale destacar que no Bono Juancito Pinto na Bolívia, Avancemos na Costa Rica e Solidariedade na República Dominicana, o responsável pelo lar, independente do sexo, pode ser o receptor da transferência.

Ainda em observação ao apêndice A, verifica-se que os compromissos exigidos pelos Programas de Transferência Condicionada de Renda estão atrelados principalmente às áreas de educação, saúde e nutrição (CECCHINI; MADARIAGA, 2011). Em se tratando da seleção dos beneficiários é comum a utilização da separação em unidades geográficas com níveis mais elevados de pobreza, a partir dos índices de marginalidade, os quais incluem variáveis de renda ou necessidades básicas insatisfeitas.

Após o foco geográfico, é feita a discussão sobre a seleção dos agregados familiares ou famílias. Por outro lado, têm aqueles que utilizam avaliação direta das condições de vida. Neste caso são utilizadas as informações sobre o nível de renda, repassadas pelas famílias nos censos (CECCHINI; MADARIAGA, 2011; COHEN; FRANCO, 2006). No Brasil, por exemplo, estas informações são coletadas a nível municipal através do chamado Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico⁴. Conforme dados de 2006, a Colômbia utiliza o SISBEN (Sistema de Identificação) onde é estabelecida a Classificação de Potenciais Beneficiários para Programas Sociais, que com base em informações sobre a qualidade da habitação, acesso a serviços públicos, como educação e ocupação de familiares, elabora um pedido das famílias mais pobres e das menos pobres. Já a Nicarágua utiliza o RUB (Registro Único de Beneficiários), com o objetivo de selecionar pessoas que vivem na pobreza, mas limitando-se a quatro municípios (COHEN; FRANCO, 2006).

Existem programas que selecionam os seus beneficiários na perspectiva de que os agentes locais possuem mais informações a respeito das necessidades e deficiências das famílias. Nesse caso, essa estratégia ocorre no estágio final dos procedimentos de focalização (CECCHINI; MADARIAGA, 2011; COHEN; FRANCO, 2006). Temos como exemplo desse tipo de estratégia os programas Juntos no Perú, Tekoporâ no Paraguai e o Apoio Alimentar do

⁴ O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras (BRASIL, 2018a).

Oportunidades no México, além do Famílias em Ação, na Colômbia, que de acordo com Robles, citado por Cecchini e Madariaga (2011) utiliza a perspectiva dos agentes locais como parte da adaptação de suas regras de operação em localidades indígenas.

Vale destacar, também, o uso do método de segmentação categórica, o qual é muito atraente por seu baixo custo e simplicidade operacional. Neste, os benefícios são concedidos por igual para as populações facilmente identificáveis. Tem-se como exemplo o Programa Bono Juancito Pinto, na Bolívia, no qual só participam crianças que frequentam até a oitava série em estabelecimentos de ensino público. Este método é muito utilizado nos países onde os serviços sociais são segmentados a partir do nível socioeconômico da população, apesar de não ser o mais indicado, considerando que neste caso, os programas acabam por selecionar beneficiários que não atendem certas características socioeconômicas (CECCHINI; MADARIAGA, 2011).

De acordo com Peyer, citado por Cecchini e Madariaga (2011), a capacidade administrativa dos países é um fator que deve ser observado ao se estabelecer os critérios de elegibilidade dos beneficiários, tendo em vista que em países muito pobres, com instituições fracas, há uma tendência para registrar um pior desempenho dos programas em estudo, quando aumentam as exigências institucionais. Ademais, o aumento destas, para definir o beneficiário do programa, poderia se apresentar pouco eficaz devido a homogeneidade das condições de vida da população pobre nesses países (CECCHINI apud CECCHINI; MADARIAGA, 2011).

3.2.1 Condicionais

De acordo com Cecchini e Madariaga (2011), um dos aspectos mais diferenciados dos Programas de Transferência Condicionada de Renda são as condicionais. A determinação de algumas delas é definida de acordo com as disposições e programas setoriais, outras já não possuem uma justificativa aparente. A partir da co-responsabilidade o Estado assume o dever de ofertar a transferência, os bens e serviços adequados e a família beneficiária compromete-se com o uso destes.

O cumprimento das condicionais contribui para que as famílias aumentem a sua autoconfiança, a responsabilidade com o futuro das novas gerações, bem como

possibilita obterem habilidades para acessar instâncias administrativas e de mercado, as quais lhes permitem avançar na solução autônoma de seus problemas (COHEN; FRANCO, 2006).

Para Cecchini e Madariaga (2011) os receptores das transferências devem conhecer as condicionalidades dos programas, bem como o responsável por executá-las. Normalmente os usuários elegíveis para benefícios específicos são os próprios responsáveis pelo cumprimento das condicionalidades, mas muitas vezes estas devem ser atendidas por todos os membros da família. É importante destacar que o cumprimento destas tendem a recair sobre as mães. Conforme visto no apêndice A, os diferentes programas na América Latina tendem a utilizarem condicionalidades semelhantes nas áreas de educação para as crianças em idade escolar e na área da saúde, com o controle de crianças em idade pré-escolar. Conforme os autores citados anteriormente, as condicionalidades se enquadram em três grupos: forte, moderada e leve.

No primeiro grupo tem-se o argumento de que a condicionalidade permite alterar o comportamento dos usuários, com o objetivo de aumentar o investimento em recursos humanos, ocupando desta forma, um lugar central na lógica de operação do programa. Neste grupo encontram-se um conjunto de mecanismos específicos, projetados para realizar o processo de acompanhamento das condicionalidades e a coordenação com os procedimentos de pagamento e penalidades. Nos programas que se enquadram neste grupo tende a prevalecer a relação para cada transferência, uma condicionalidade. Por outro lado, há os programas que, embora destinam um papel importante às condicionalidades, estão em processo de implementação dos mecanismos de monitoramento e sanções apropriadas (CECCHINI; MADARIAGA, 2011).

De acordo com Cecchini e Madariaga (2011), no segundo grupo se enquadram os programas com condicionalidades moderadas, cujo papel é secundário em relação à prestação. Desta forma, vê-se que o monitoramento é fraco ou as sanções são leves. Ainda de acordo com estes autores, no último grupo estão as condicionalidades leves, as quais podem ser observadas nos programas em que estas assumem procedimentos particulares, sendo negociadas com as famílias. Neste grupo as condicionalidades não estão associadas com as sanções e suspensões ou estas não são reforçadas. A justificativa para as condicionalidades leves está no fato destas conceberem a ideia de que os usuários do programa são parte do processo de melhoria das suas condições de vida, o que possibilita a oferta de serviços e

programas adaptados às realidades específicas dos beneficiários. Para Cecchini e Madariaga (2011):

“En estos casos, los vínculos entre las transferencias monetarias y las condicionalidades son diferentes en cada programa. En Chile Solidario, por ejemplo, el “Bono de protección” que se entrega durante el período de acompañamiento exige que, durante el mes en curso, la familia haya trabajado al menos una de las siete dimensiones consideradas relevantes para el mejoramiento de sus condiciones de vida³⁶. Por otra parte, el “Bono de egreso” se otorga a las familias que logran cumplir los mínimos establecidos al momento de finalizar el apoyo familiar. Este apoyo monetario y los demás subsidios a los que tienen derecho las familias destinatarias se mantienen durante tres años una vez finalizado el período de apoyo familiar, sin condicionalidades adicionales. En la Red Juntos de Colombia, en cambio, las condicionalidades que asumen las familias para acceder a subsidios monetarios son importantes, pues estos se obtienen através del programa Familias en Acción de condicionalidades flertes” (CECCHINI; MADARIAGA, 2011, p.90-91).

Conforme descrito nesta seção e em observação ao apêndice A, as condicionalidades atreladas aos Programas de Transferência Condicionada de Renda são distintas e em consonância com a realidade onde os programas se inserem.

3.3 Resultados

Os resultados dos Programas de Transferência Condicionada de Renda perpassam desde os aspectos micros, relacionados às condições de vida dos indivíduos e famílias, até os aspectos macros, relacionados aos seus impactos na sociedade em geral.

3.3.1 Indicadores de Capacidade Humana

Segundo Cohen e Franco (2006), o desenvolvimento humano está associado ao aumento das capacidades das pessoas, a partir da satisfação adequada de suas necessidades básicas, de acordo com a fase da vida em que se encontram, o que possibilita a realização das potencialidades de cada pessoa, de acordo com suas próprias opções, no âmbito da sociedade da qual faz parte. É importante destacar que esse desenvolvimento beneficia a sociedade, já que os membros podem atuar melhor, socialmente, politicamente e de forma produtiva.

Para Cecchini e Madariaga (2011) os serviços fornecidos direta ou indiretamente pelos PTCR, na tentativa de oferecer os recursos básicos e fortalecer o desenvolvimento humano de seus usuários, incluem atividades para fornecer informações e orientações gerais sobre uma grande variedade de tópicos que tratam de competências

emocionais e psicossociais, educação, saúde, nutrição e alimentos, saúde sexual e reprodutiva, direitos humanos e cidadania, entre outros. Destaca-se que a participação de um membro do agregado familiar nestas atividades de capacitação, muitas vezes constitui parte das condicionalidades dos programas.

Neste contexto, a educação contribui para o desenvolvimento de habilidades básicas, como a capacidade de aprendizagem e adaptação à mudança. Os países da América Latina avançaram no acesso ao ensino primário, apesar dos problemas ainda presentes nas áreas rurais com pobreza extrema e nos assentamentos indígenas dos países com menor desenvolvimento. Segundo Schady, citado por Cecchini e Madariaga (2011), os resultados, de modo geral, concentram-se no aumento da escolaridade.

De acordo com Cohen e Franco(2006), a saúde constitui o elemento secundário do capital humano. Sendo assim, a ausência de cuidados adequados, especialmente no nascimento e nos primeiros anos, gera vulnerabilidades consideráveis, as quais podem se traduzir em menor expectativa de vida. Ainda segundo estes autores, na América Latina e no Caribe, os países com alto nível de desenvolvimento têm uma expectativa de vida no nascimento que excede em cerca de dez anos a dos países menos desenvolvidos.

Conforme Hoddinott e Bassett, citados por Cecchini e Madariaga (2011), observa-se, em relação aos componentes saúde e nutrição, aumento da cobertura nos controles de crescimento para crianças e controles médicos preventivos, apesar das evidências sobre o impacto na saúde e no estado nutricional das crianças serem heterogêneos. É importante destacar que as condições de pobreza afetam o desenvolvimento das pessoas através da nutrição, higiene e condições de trabalho. Crianças que já tiveram problemas de saúde, em média, apresentam piores resultados educacionais, além da possibilidade em desenvolver problemas de saúde quando adultos, o que conseqüentemente as levam a obterem menores salários no trabalho, do que aquelas que não tiveram esses problemas na infância (COHEN; FRANCO, 2006).

Segundo Cohen e Franco (2006), os Programas de Transferência Condicionada de Renda também fornecem transferências que buscam melhorar o atendimento a saúde preventiva, o consumo de alimentos, além da educação de mães em questões de saúde. É parte

das condicionalidades destes programas estabelecerem que o grupo familiar realize exames de saúde, além de participar de workshops sobre tópicos relacionados.

A partir da reflexão sobre os Indicadores de Capacidade Humana, se faz necessário considerar os PTCR em um conjunto mais amplo de política social de acordo com cada país e, particularmente, a partir de um conjunto de ações destinadas a lançar as bases de um sistema de proteção social inclusiva, a fim de alcançar efeitos combinados nas capacidades humanas (COHEN; FRANCO, 2006).

3.3.2 Indicadores de Desigualdade de Renda e Pobreza

Segundo Arriagada e Mathivet (2007), em suas dimensões mais estruturais, a pobreza é concebida pela desigualdade de acesso aos recursos produtivos e pouca participação em instituições sociais e políticas, sendo assim, resultado de um processo social e econômico, com componentes políticos, em que indivíduos e famílias são privados de bens e oportunidades essenciais tanto individuais como coletivas.

Segundo o Relatório Anual da Cepal (CEPAL, 2013), na América Latina os Programas de Transferência Condicionada de Renda conseguiram atingir grande proporção da população em situação de pobreza ou extrema pobreza. Estes já beneficiaram, segundo dados de 2013, em torno de 25 milhões de famílias, totalizando 113 milhões de pessoas, o que corresponde a 19% da população total da região. Em relação a cobertura, os rendimentos variam de um país a outro. Nos países como a Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México e Uruguai a cobertura chega a alcançar quase a totalidade da população indigente. Nos demais países, esta cobertura varia desde 89% na República Dominicana até 25,2% no Paraguai.

Os indicadores de desigualdade de renda e pobreza podem variar conforme o programa. Segundo CEPAL, citado por Cecchini e Madariaga (2011), a partir de dados disponíveis em 2011, as transferências condicionadas e outras transferências de bem-estar público correspondiam em média, a cerca de 10,3% da renda per capita das famílias que as recebiam. Para Cecchini e Madariaga (2011), uma forma de verificar a heterogeneidade entre os programas seria medindo a porcentagem que representa suas transferências de dinheiro em

comparação com a linha de indigência e pobreza em cada país. Considerando 14⁵ países da América Latina onde foi possível comparar os montantes mínimo e máximo per capita de transferências e o valor das linhas de indigência e pobreza no mesmo ano e área geográfica em que foram entregues. Pode-se dizer que nas zonas rurais, o montante mínimo de transferências representava, em média, 12% da linha de indigência e 7% da linha de pobreza, enquanto nas áreas urbanas este percentual equivalia a 11% e 5%, respectivamente.

Já ao se comparar o valor máximo per capita, observou-se que, na média regional, as transferências nas zonas rurais corresponderam a 35% da linha de indigência e 20% da linha de pobreza, e nas áreas urbanas estes valores chegaram a 29% e 15%, respectivamente. No Brasil, a quantidade máxima de transferências, como um todo, representavam 53% da linha de indigência rural e no México 63%. Outra maneira de verificar o impacto das transferências dos Programas de Transferência Condicionada de Renda sobre os rendimentos das famílias pobres e indígenas seria comparando a quantidade repassada com o déficit mensal de recursos desta população (CECCHINI; MADARIAGA, 2011).

Depois de várias décadas de implementação de políticas sociais e programas direcionados para reduzir a pobreza, têm-se uma imagem positiva, considerando a redução dos níveis de pobreza, mesmo diante de quantidades inaceitáveis da população pobre, dado o nível de renda dos países (ARRIAGADA; MATHIVET 2007). A cobertura destes programas em relação a população pobre é variável. No Equador se registrou uma cobertura total; no Brasil e Uruguai mais de 84% contra 17,4% na Costa Rica, 17,1% em El Salvador e 13,9% no Paraguai (CEPAL, 2013). Entre 1990 e 2005, houve uma redução significativa dos pobres na América Latina, passando de 48,3% para 38,6%, com redução de 41,4% para 32% das famílias pobres (ARRIAGADA; MATHIVET, 2007).

De acordo com Cecchini e Madariaga (2011), de modo geral as transferências não excedem um terço do déficit de renda do indigente. No entanto, as transferências dos dois maiores programas da América Latina, o Bolsa Família e o Oportunidades, podem levar famílias extremamente pobres a superarem a linha de indigência. Conforme dados de 2011, o limite máximo do conjunto de transferências nestes programas atingia mais de 100% do déficit de recursos dos beneficiários. Nesta linha, também se encontravam as transferências

⁵ Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai, República Dominicana e Uruguai

dos programas Avancemos da Costa Rica e a Pensão Básica de Solidariedade no Chile. Já nos programas Bônus de Desenvolvimento Humano do Equador e a transferência monetária condicional da Rede de Oportunidades no Panamá, as transferências cobriam mais da metade do déficit de renda do indigente. Há também os extremos, com impacto limitado sobre a renda, neste caso encontrava-se o PRAF de Honduras.

Sendo a redução da pobreza um desafio do ponto de vista da política social, a qual tem por objetivo efeitos de longo prazo e não apenas o alívio em determinado momento (CECCHINI; MADARIAGA, 2011), se faz necessário considerar elementos de sustentabilidade ao avaliar os efeitos dos Programas de Transferência Condicionada de Renda sobre a redução da pobreza e da desigualdade. Desta forma, para avaliar se o impacto dos programas é sustentável, não é suficiente apenas medir o peso que têm as transferências no total da renda familiar e analisar em que medida isso permite superar a pobreza ou indigência, ou em que medida as linhas de transferência permitem sustentar níveis de rendimento em períodos de crise. Para se ter efeitos sobre a pobreza, se faz necessário considerar o tempo durante o qual as transferências são entregues, garantindo as famílias, além do curto prazo, a superação dos problemas de subsistência. É necessário, também verificar a eficácia das estratégias de saída, o tempo gasto para gerar capacidades e permitir a autonomia dos lares (CECCHINI; MADARIAGA 2011).

Ainda segundo os autores citados anteriormente, os PTCR raramente apresentarão resultados para além do período de recebimento das transferências, caso não sejam complementados por outras políticas de proteção social. Desta forma, alguns autores sustentam que se o objetivo destes programas é apenas a de transferência de renda, a melhor alternativa é uma transferência sem condicionalidades, devido aos custos associados às ações de monitoramento e outros elementos de infra-estrutura institucional, necessários neste tipo de programas (CECCHINI; MADARIAGA, 2011).

3.3.3 Noção de Gênero e o Empoderamento das Mulheres

Segundo Carloto e Mariano (2010), o vínculo das mulheres com a cidadania e com o Estado está associado à maternidade. De um lado, os homens são reconhecidos como indivíduo, cidadão e trabalhador, e do outro, as mulheres tem sua imagem muito vinculada a questões do mundo doméstico, em razão das funções maternas e de cuidado que assumem. As

autoras ainda afirmam que o direito social, expresso no sistema de proteção social, também concebe as mulheres associando-as às funções maternas. Conforme o Relatório Anual da Cepal (CEPAL, 2013), é visível a importância dos Programas de Transferência Condicionada de Renda para as mulheres, sobretudo para as que se encontram em situação de pobreza, considerando que estas são figuras essenciais desses programas, ao serem as principais beneficiárias e corresponsáveis das metas propostas de atender às carências presentes e romper com a transferência intergeracional da pobreza no médio e longo prazo.

Pode se dizer que a questão de gênero nos Programas de Transferência Condicionada de Renda está diretamente relacionada ao empoderamento que estes geram para as mulheres. Segundo Cohen e Franco (2006), esta questão pode ser constatada em vários sentidos:

- “i) muchos programas entregan el subsidio a la figura femenina del hogar;
- ii) las mujeres tienen gran responsabilidad en las tareas que el programa exige a las familias como contrapartida;
- iii) son mujeres las que actúan como promotoras del programa, y
- iv) en algunos casos se otorga una subvención más alta a la escolarización de las niñas “ (COHEN; FRANCO, 2006, p.47).

Os autores Cohen e Franco (2006) argumentam que as mudanças na composição familiar, juntamente com o aumento do número de famílias monoparentais (preferencialmente mulheres chefes de família), acrescido do crescimento da participação das mulheres na força de trabalho, demonstram que as mulheres têm necessidades específicas que devem ser atendidas. Em se tratando da prioridade dada à educação das mulheres, com o pagamento de bolsas maiores em alguns programas, tem-se a justificativa de que elevando o seu nível de instrução, quando essas mulheres forem mães terão mais cuidado nas obrigações nutricionais e educacionais de seus filhos. Há os que sustentam a ideia de que a atenção especial dada à educação feminina baseia-se no interesse em combater estereótipos, o que não garante que a escola não transmitirá os estereótipos que se deseja eliminar (Cohen; Franco, 2006).

De acordo com Arriagada e Mathivet (2007), os Programas de Transferência Condicionada de Renda não podem ser executados sem o empenho das mulheres beneficiárias. A dedicação e vontade delas favorece o cumprimento das responsabilidades. A partir de uma visão tradicional de uma mulher, mãe de família, preocupada com a casa, e de

um homem trabalhando fora para gerar renda, presume-se que a mulher tem mais tempo para se dedicar às tarefas dos programas. No Programa Oportunidades, por exemplo, destaca-se a importância das mulheres nas economias domésticas, tanto por seu papel de prestadores de cuidados tradicionais e serviços no campo reprodutivo, como no seu papel de fornecedoras ou co-fornecedores essenciais. Urbanas ou rurais, as mulheres são receptoras de renda monetária cruciais para o sustento da família (ARRIAGADA; MATHIVET 2007; CECCHINI; MADARIAGA 2011).

Ao transferirem recursos monetários às mulheres, os PTCR contribuem para a redução da pobreza extrema além da aquisição de ativos, como os bens duráveis para o lar. Ademais, considerando a trajetória de trabalho das mulheres, pouco estável, associada com alternâncias de períodos de inatividade, desemprego e emprego precário, os PTCR têm sido para muitas a primeira fonte de renda estável (CEPAL, 2013). Ainda segundo Cepal (2013), por considerarem a renda advinda destes programas como própria, as mulheres consolidam sua posição nos processos de tomada de decisão no lar, o que gera efeitos sobre sua autoestima, já que lhes permite também se posicionarem de um modo distinto em outros espaços de negociação.

Conforme Lorena (2012), o aumento da renda familiar através dos PTCR gera consequências complexas em relação à posição das mulheres, que passam a delegar parte de sua responsabilidade para os seus parceiros. Os fornecedores masculinos das famílias biparentais se responsabilizam pelos recursos adicionais aos benefícios. Desta forma, seu rendimento passa a ser um suplemento, o que gera precariedade e vulnerabilidade ao mercado de trabalho, reforçando a continuidade da ligação tradicional entre políticas públicas e gênero, já que os PTCR mantêm trabalho não remunerado para as mulheres, sem redistribuição de tarefas dentro das famílias, considerando as mulheres do ponto de vista ético altruísta, ou seja, agentes principais do bem-estar da família (LORENA, 2012).

É importante destacar, segundo o Relatório Anual da Cepal (CEPAL, 2013) que apesar das mulheres aparecem como beneficiárias majoritárias e até mesmo únicas dos PTCR, não são elas que efetivamente recebem o benefício, já que os titulares de direito são seus filhos, ou seja, “as mulheres não são beneficiárias finais, mas beneficiárias operacionais da transferência enquanto mães que podem e devem operar a transformação desse benefício em um melhor investimento no capital humano de seus filhos” (CEPAL, 2013, p. 60).

Ao tornar as mães responsáveis pela atenção e cuidado com as dimensões relacionadas à educação e à saúde, os PTCR reforçam ainda mais o papel cuidador das mulheres, sendo este um dos geradores da desigualdade econômica de gênero, além de reforçarem a ideia socialmente construída de que o cuidado é uma responsabilidade natural das mulheres. Desta forma, a capacidade que estes programas têm para transformar a vida das mulheres pobres, com a transferência de renda monetária, acaba sendo neutralizada quando se reafirma o papel cuidador destas mulheres (CEPAL, 2013).

Pesquisas realizadas pela Cepal (2013) apontam que a participação das mulheres nos PTCR aumenta o tempo de trabalho não remunerado destas, considerando que para o cumprimento das condicionalidades as mulheres necessitam dedicar mais tempo para garantir a frequência escolar e os controles de saúde de seus filhos, o que em alguns casos exige traslados e longas esperas, considerando locais onde há ineficiência dos serviços sociais.

Estes estudos ainda relatam que as mulheres receptoras de transferências por PTCR dedicam mais tempo ao trabalho de cuidado não remunerado porque não estão ocupadas no mercado de trabalho. Pode-se afirmar que os Programas de Transferência Condicionada de Renda não constituem meios favoráveis para a promoção da participação econômica das mulheres, em particular sua inserção no mercado de trabalho; na verdade, eles podem criar desestímulos à oferta de força de trabalho (CEPAL, 2013). Nessa perspectiva, é importante enfatizar que as mulheres têm seu próprio direito à proteção social, não podendo este estar atrelado a sua posição na família e a sua condição de mãe. Sendo assim, em vez de servirem de instrumentos que consolidam os papéis tradicionais de gênero, estes programas deveriam contribuir para modificá-los. Neste sentido, é indispensável criar mecanismos que propiciem a corresponsabilidade no cuidado (CEPAL, 2013).

Os resultados dos Programas de Transferência Condicionada de Renda apresentados nesta seção demonstram que estes, além de contribuírem para a superação da pobreza, a partir da transferência monetária de renda, produzem efeitos nas dimensões de educação e saúde das famílias beneficiárias, o que demonstra o alcance dos resultados no médio e longo prazos. Por outro lado, estes programas geram efeitos contraditórios na dimensão de gênero e empoderamento das mulheres já que ao transferirem renda conseguem

transformar a vida das mulheres pobres, e ao mesmo tempo reafirmar o papel de cuidadora geralmente restrito a elas.

3.4 Avanços e limites dos Programas de Transferência Condicionada de Renda

Autores como Soares et al (2007), afirmam que os governos, bem como os organismos internacionais multilaterais, veem os PTCR como uma saída para os impasses que os países enfrentam. Estes tem tido impactos reais e significativos em várias dimensões da vida das parcelas mais pobres da população dos países que os adotam, melhorando a educação e a saúde das famílias beneficiadas, reduzindo a pobreza, a mortalidade e o trabalho infantil. Ademais os PTCR têm gerado resultados para além de seus objetivos, como a redução da desigualdade cronicamente alta que há séculos assola os países da América Latina.

De acordo com Cecchini (2014), a partir de dados disponíveis em 2014, nos últimos 15 anos os PTCR, juntamente com outros programas não contributivos de proteção social, transformaram-se na principal porta de entrada para os sistemas de proteção social das populações pobres e vulneráveis da América Latina e do Caribe, as quais permaneceram por muitos anos excluídas de qualquer benefício de proteção social. Ainda segundo Cecchini (2014), a partir de dados disponíveis em 2014, os PTCR englobavam 127 milhões de pessoas, ou 21% da população da região. Ao transferirem renda às famílias, na condição de que elas cumpram com compromissos específicos, com o objetivo de melhorar a capacidade humana, estes programas têm contribuído, significativamente, para a redução da pobreza e da desigualdade, tornando-se, em países como o Brasil e o México, programas líderes nas estratégias nacionais de combate à pobreza (BARRIENTOS, 2014).

Seguindo esta mesma visão, de acordo com Zibecchi (s.d), algumas pesquisas argumentam que os PTCR se destacam pela concepção multicausal que dão a pobreza e, conseqüentemente, por buscarem uma solução integral para o desafio de sua erradicação, a partir de uma perspectiva de direitos sociais. A família ganha um destaque, como sendo um eixo central, diferente dos programas da década anterior, os quais consideravam como eixo central os pobres, as mulheres e os desempregados. A partir desta visão surgem os estímulos para que os grupos pobres se organizem e desenvolvam seu capital social, suspendendo assim, o modelo tradicional dos domicílios de reproduzirem o papel subordinado das mulheres (ZIBECCHI, s.d).

Segundo Zibecchi (s.d), autores apontam que esses programas efetivamente representam uma ruptura em relação à política social dos anos anteriores. Eles afirmam que durante o período em que a política social na América Latina foi marcada por extensos processos administrativos e burocráticos, surgiu uma linha de programas sociais intitulada como onda de desmodernização gerencial. Esses programas consideravam, a partir de uma abordagem de bem-estar, os pobres como atores passivos, beneficiários de ajuda governamental na forma de transferências de dinheiro ou bens.

Apesar dos resultados favoráveis apresentados pelos PTCR, muitas são as críticas levantadas a estes programas. De acordo com o autor citado anteriormente, embora os Programas de Transferência Condicionada de Renda façam parte da segunda geração dos programas, tendo a família como unidade de intervenção, ao colocarem as mulheres como proprietárias e principais responsáveis pelo benefício, estão considerando que estas são mais responsáveis e mais interessadas com o bem-estar das famílias. Assim sendo, estes programas sustentam-se no pressuposto de que a demanda por serviços públicos de saúde e educação deve ser fortalecida pelas mães e não pela oferta, o que acaba por negligenciar o fortalecimento da oferta, gerando consequências e efeitos claros.

Segundo o Relatório Anual da Cepal (CEPAL, 2013) estes programas apresentam duas deficiências que merecem ser destacadas. A primeira refere-se ao fato dos PTCR produzirem sistemas de proteção social segmentados, já que a proteção social oferece benefícios sólidos e estáveis baseados em princípios de direito para quem se incorpora plenamente ao mercado de trabalho em ocupações formais e, para os demais, benefícios mais modestos associados a visões paternalistas sobre as condutas pessoais. A segunda deficiência está relacionada a dimensão de gênero, considerando que estes apresentam características que de fato constituem obstáculos para eliminar as causas fundamentais da desigualdade de gênero (CEPAL, 2013), conforme visto na seção anterior.

Por outro lado, atualmente os PTCR procuram progressos para universalizar os direitos sociais e econômicos de todos os cidadãos a começar por aqueles que vivem na pobreza. Desta forma, apesar da política social possuir objetivos que vão além da luta contra a pobreza, como a construção de sociedades de maior coesão social e equidade, a escassez de recursos públicos, cenário comum aos países da América Latina, impõe a seletividade, o que

ocorre nos Programas de Transferência Condicionada de Renda, como uma forma de garantir que as transferências de renda, bem como os serviços sociais, possam atingir a população mais pobre. Sendo assim, o uso de segmentação nos PTCR funcionam como um meio de se fazer mais com menos, orientando os esforços públicos para os que mais necessitam (CEPAL apud CECCHINI; MADARIAGA, 2011).

Outra crítica apresentada aos PTCR está nos supostos impactos negativos que estes podem causar no mercado de trabalho. Há os que afirmam que os PTC, possam ser um desincentivo para as pessoas pobres procurarem trabalho, considerando que as famílias que recebem a transferências de renda já teriam certo nível garantido de renda (CECCHINI, 2014). Levy, citado por Cecchini (2014), aponta a existência de um círculo vicioso nos programas sociais não contributivos que geram subsídios para o setor informal, incentivando os trabalhadores a procurarem empregos de baixa produtividade, o que evitaria as contribuições obrigatórias à Previdência Social, reduzindo assim, a produtividade do trabalho e do capital, além da geração de empregos de baixa qualidade.

Seguindo os rumos de uma nova visão dos PTCR, Cecchini (2014) aponta a limitação apresentada muitas das vezes por estes programas, com relação a cobertura do déficit de renda das famílias pobres. Em 2008, por exemplo, a média regional do montante máximo de transferências per capita foi de US\$ 16, cerca de 20% da linha de pobreza rural. Desta forma, dificilmente as pessoas pobres deixarão de buscar trabalho porque recebem transferências de renda do governo. Ao contrário, as famílias precisarão continuar tentando sair da pobreza por meio do próprio esforço. Segundo a autora:

As pessoas que vivem em situação de pobreza e que recebem as transferências têm mais chances de participar do mercado de trabalho, pois detêm recursos para procurar trabalho e cobrir os custos de transporte para o local trabalho e de volta para casa. E estas pessoas também podem buscar empregos melhores, porque têm maior poder de negociação em relação a salários muito baixos, bem como mais recursos para investir em atividades produtivas, sejam elas agrícolas, sejam de microempreendedorismo (CECCHINI, 2014, p.64).

Vale destacar, que as avaliações de impacto disponíveis até 2004, demonstraram não haver evidências empíricas de desincentivos à inserção dos beneficiários no mercado de trabalho, do Brasil, Chile, Honduras, México, Nicarágua e do Paraguai (CECCHINI, 2014).

Uma característica marcante destes programas está no fato de destinarem atenção especial ao estímulo à formação do capital humano e social, introduzindo maior corresponsabilização na população alvo (ZIBECCHI, s.d). Para Abramovich e Pautassi citados por Zibecchi (s.d), os PTCR são programas caracterizados como sendo novas versões dos antigos programas de combate à pobreza, com um maior compromisso em deixar clara a ideia de direitos.

A autora citada anteriormente sugere não poupar esforços no reconhecimento da heterogeneidade dos domicílios e na diversidade dos arranjos familiares, de modo que os programas sociais sejam aqueles que se adaptem à pluralidade das famílias e não ao inverso, evitando o risco de apresentar situações de extrema estigmatização da população alvo. Ademais, se faz necessário redesenhar uma lógica institucional baseada nos serviços setoriais e seus aparatos burocráticos nas áreas de saúde e educação, de forma a se adaptarem às necessidades e especificidades das famílias (ZIBECCHI, s.d).

Apesar dos PTCR terem um maior compromisso com a ideia de direitos, conforme citado por Zibecchi (s.d), estes acabam se distanciando das propostas de políticas universais devido a natureza de serem “focalizados e assistencialistas”. A partir das reflexões levantadas nesta seção é possível visualizar a grande necessidade em articular os PTCR a outras políticas, talvez a solução para se avançar mais nas políticas de proteção social seja a combinação de políticas focalizadas com políticas universais.

3.5 A experiência brasileira com Programas de Transferência Condicionada de Renda: Programa Bolsa Família

Segundo Cunill-Grau (2016), a questão da intersectorialidade na América Latina teve destaque por meio dos programas de proteção, a partir do momento que estes se objetivaram em “enfrentar a multidimensionalidade dos fatores que estão na origem das necessidades específicas da proteção social” (CUNILL-GRAU ,2016, p.36). Ainda de acordo com a autora citada anteriormente, a ação intersectorial na América Latina se relaciona a forte tendência da “reconceitualização dos temas sociais, no sentido de que a abordagem sobre eles deve ser multidimensional e com enfoque em direitos” (CUNILL-GRAU ,2016, p.38).

De acordo com BRONZO (2016), a proteção social integral deve:

- a) garantir assistência social, articulando benefícios/ transferências e serviços no campo da proteção não contributiva, incluindo sistemas de cuidado para públicos especialmente vulneráveis, como idosos, crianças e deficientes;
- b) prover seguridade, no âmbito da proteção contributiva;
- c) promover uma estrutura de oportunidades robusta, no campo da regulação dos mercados de trabalho, das políticas de emprego, de renda e de acesso a crédito, que estariam ligadas ao âmbito da promoção social, em clara articulação com as políticas de trabalho, emprego e renda (BRONZO, 2016, p. 104).

Para Jaccoud (2009), com relação a garantia de renda atrelada a seguridade social, essa se respalda por meio de uma política contributiva e por programas assistenciais, de natureza não-contributiva e seletiva, dirigida a um público, estabelecido, em geral sob condições de renda. De um lado têm-se a seguridade social, direcionada a evitar as situações de ausência de renda nos casos da perda da capacidade de trabalho e do outro, os programas assistenciais, que tem como objetivo fazer frente às situações em que a pobreza já está instalada (JACCOUD, 2009).

No campo dos benefícios não-contributivos, o aumento da proteção social foi possibilitado via programas de transferência de renda, apesar da origem destes programas estar amplamente definida, a partir da busca de alternativas ao modelo universalista de proteção social, o qual surgiu, no Brasil, por meio da Constituição de 1988 (JACCOUD, 2009).

Criado em 2003, conforme Jaccoud (2009), o programa Bolsa Família, com a transferência mínima de renda, é sustentado pelo princípio da solidariedade nacional, representando um avanço na proteção social e na seguridade social brasileira. Pela primeira vez na história do país se opera um “programa de distribuição de renda à população pobre, independentemente de comprovação de incapacidade para o trabalho ou de afirmação de mérito” (JACCOUD, 2009, p.13).

Ainda de acordo com a autora, o PBF trouxe uma importante inovação em relação aos programas anteriores, considerando que os primeiros programas federais direcionavam recursos preferencialmente para famílias em situação de pobreza, compostas por crianças, o que contribuía para reforçar a ideia da vulnerabilidade pela idade, como condição para a legitimidade da transferência de renda. De maneira oposta, o PBF mantém

uma faixa de proteção que beneficia “qualquer” família, independentemente de sua composição, conforme visualizado no apêndice A deste trabalho (JACCOUD, 2009).

Sendo um dos maiores e mais bem sucedidos modelos de Programa de Transferência Condicionada de Renda, o Programa Bolsa Família desempenha importante papel internacional, combinando o objetivo de aliviar a pobreza extrema, via transferências monetárias a famílias abaixo da linha de pobreza juntamente com a meta de interromper a transmissão intergeracional da pobreza, ao assegurar o direito dos beneficiários à saúde e à educação (HELMUT; SCHWARZER, 2014).

É importante ressaltar, conforme os autores citados anteriormente que o Bolsa Família, engloba hoje em torno de 13,9 milhões de famílias, o que corresponde a mais de 50 milhões de pessoas, com um orçamento de apenas 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB). Segundo Camargo et al (2014), das 25,3 milhões de famílias cadastradas no CadÚnico em 2013, 23 milhões (91%) apresentavam o perfil de renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo, faixa de renda em que se encontra o público prioritário do CadÚnico. É importante destacar que as 13,9 milhões de famílias que fazem parte PBF estão inseridas nestas 23 milhões, recebendo um benefício médio de R\$ 149,71, com a composição média de 3,6 pessoas. Vale dizer que a maioria de seus beneficiários, em torno de 50,2%, se encontram no nordeste do país. Estudos realizados por Neri, Vaz e Souza (2014), sugerem que cada R\$ 1 gasto com o Programa Bolsa Família tem-se um estímulo ao crescimento do PIB em R\$ 1,78 e ao consumo final das famílias em R\$ 2,40.

É importante destacar que o PBF elevou a frequência escolar no Nordeste, o que pode ter colaborado para a redução do trabalho infantil. Ademais, as grávidas beneficiárias ampliaram o acompanhamento pré-natal, em torno de 1,6 visita a mais. Ouve também aumento do peso ao nascer das crianças das famílias beneficiárias. Estudos ainda revelaram que entre 2005 e 2009 teve aumento nos cuidados pré-natais, na proporção de crianças amamentando nos seis primeiros meses de vida e nas taxas de vacinação (JANNUZZI; PINTO, 2014)

A segunda rodada de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família, realizada em 2009, conforme Jannuzzi e Pinto (2014) mostrou que o programa não gera efeito de desincentivo dos beneficiários no mercado de trabalho, ao contrário os chefes de famílias

beneficiárias apresentaram níveis de ocupação, jornada e procura de emprego bem próximos aos de outros com perfil socioeconômico equivalente. No tocante à participação feminina, as beneficiárias apresentam menor taxa de ocupação. As mulheres beneficiárias, em sua maioria, titulares do cartão do programa, “têm adquirindo maior autonomia e poder nas decisões familiares, poder de compra de bens duráveis, remédios e vestuário, participação no mercado de trabalho” (JANNUZZI; PINTO, 2014, p.34).

Segundo Schwarzer (2014), vale enfatizar a incorporação do PBF ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tratando-se de um elemento importante na estratégia de longo prazo das políticas brasileiras de seguridade social. Ainda conforme Schwarzer (2014), estudos apontam possíveis resultados para o sistema de seguridade social brasileiro, assinalando que existe uma grande possibilidade do PBF continuar seu desenvolvimento, podendo se associar cada vez mais a outros serviços sociais, como por exemplo, apoiar a inclusão de beneficiários adultos no mercado de trabalho. Para tal, se faz necessária a garantia de recursos orçamentários para o programa no longo prazo (SCHWARZER, 2014).

Para o autor citado anteriormente, com dados demográficos apontando para um menor número de pessoas jovens no futuro, os princípios do universalismo podem ser aplicados fortemente através da articulação entre o PBF e o programa contributivo Salário Família⁶, de forma que as crianças possam receber cobertura universal do benefício. Outra alternativa para universalizar a proteção social brasileira seria a criação de um programa direcionado para adultos em idade economicamente ativa oferecendo acesso a serviços, o que pode facilitar a inserção destas pessoas no mercado de trabalho, algo de grande relevância, considerando que “existe uma lacuna na cobertura referente a benefícios de seguro-desemprego e outros programas voltados ao mercado de trabalho, atualmente focados em trabalhadores formalmente empregados”(SCHWARZER, 2014, p.70).

Para Cohn (2014), o Programa Bolsa Família representa uma radical mudança na sociedade brasileira, considerando sua magnitude de inclusão de famílias no circuito econômico, o repasse de recursos para os municípios mais pobres, a monetarização dos locais mais escondidos do território bem como a capacidade de gerar consciência cidadã aos

⁶ O salário-família é um valor pago ao empregado, inclusive o doméstico, e ao trabalhador avulso, de acordo com o número de filhos ou equiparados que possua. Filhos maiores de 14 anos não têm direito, exceto no caso dos inválidos (para quem não há limite de idade) (BRASIL, 2018 a).

segmentos mais pobres da população. Trata-se portanto, de um programa inovador por repassar recursos diretamente aos beneficiários, sem intermediação. Seus 15 anos de história reforçam a capacidade de permanência de um “programa social não inscrito na Constituição Federal como direito, mas que vêm se configurado cada vez mais como um quase direito, considerando a forma pela qual os mais pobres se apropriaram dele” (COHN, 2014, p.71).

Por outro lado, Lavinias (2004) afirma que, na prática a cobertura universal das políticas sociais no Brasil inexistente, apesar da saúde manter um perfil universal, mesmo em meio a uma realidade de sucateamento dos serviços públicos e de restrições orçamentárias discordantes da finalidade da cobertura e atendimento. Além disso, a focalização no país faz-se em nome de maior eficácia do gasto público, multiplicando condicionalidades, restringindo e sobrepondo critérios de elegibilidade (LAVINAS, 2004).

Ainda conforme a autora citada anteriormente, não há na história do país qualquer benefício de caráter universal direcionado a reduzir a desigualdade de renda entre todos os brasileiros, promovendo a igualdade e a equidade. A autora segue dizendo ser impossível negar a perpetuidade do baixo gasto com transferências diretas de renda não-contributivas aos mais carentes (LAVINAS, 2004).

No entanto, com a proposta do Senador Suplicy, que institui a Renda Básica de Cidadania por meio da Lei n. 10.835, de 2004, busca -se estabelecer uma regra de transição dos programas de transferência direta de renda na direção da política de renda cidadã. Na época de criação da lei, propunha-se que o Programa Bolsa Família se estendesse ao seu público-alvo potencial (11,2 milhões de famílias), por meio de um benefício individual no valor de R\$ 40,00 a cada membro de cada uma das famílias selecionadas. Desta forma, haveria a substituição do benefício familiar pelo benefício em tese universal, concedido aos membros de famílias que atendessem aos critérios e requisitos estabelecidos pelo programa, como renda familiar per capita menor que R\$ 90,00 mensais e as contrapartidas exigidas para permanência no programa (LAVINAS, 2004).

Desta forma, com a efetivação da renda universal como direito de cidadania, o obstáculo se encontra em inserir um modelo de transferência de renda monetária direta que seja, na prática, progressivo e redistributivo, superando enfoques residuais, assentados na definição de clientelas específicas, conforme os princípios de seletividade (LAVINAS, 2004).

De acordo com Bronzo (2016), tanto no Brasil como nos demais países da América Latina, contextos marcados pela persistência na desigualdade e desproteção de grande parte da população, “a universalização de serviços básicos de educação, saúde ou mesmo saneamento ainda não foi alcançada de forma plena e muito menos com a qualidade necessária” (BRONZO,2016, p.105). A igualdade de acesso ainda não tornou-se uma realidade para grande parte da população, o que indica níveis ainda precários de uma proteção social mínima, tendo os direitos como eixo. No entanto, a autora ainda afirma que mesmo que de forma efetiva, o acesso seria insuficiente para garantir equidade (BRONZO, 2016)

Diante do exposto e considerando o PBF como sendo um programa que se incorpora no campo mais abrangente da proteção social, ocupando papel central que vai além da transferência de renda, focalizando o público mais vulnerável e viabilizando o acesso aos serviços, diz-se que ele “compõe a arquitetura da proteção social integral com foco em direitos, no entanto, se distancia de ser uma política suficiente para produzir alterações significativas nas estruturas da desigualdade, principalmente as de gênero” (BRONZO, 2016, p.121).

Conforme a autora citada anteriormente a transferência de renda sozinha, não cria autonomia ou empoderamento, também não é suficiente para garantir proteção aliada com promoção social. Esta deve estar articulada com os serviços socioassistenciais e com os demais serviços sociais, sendo esta articulação condição necessária para “garantir solidez e consistência à estratégia de proteção” (BRONZO, 2016, p.121).

Conforme visto ao longo desta seção o Programa Bolsa Família, devido a sua ampla cobertura, vêm se configurando cada vez mais como uma estratégia de proteção social universal, no entanto, se faz necessária sua articulação com outras políticas para se garantir uma proteção integral. Os caminhos para que esta integração ocorra no Brasil parecem se “esbarrar na ainda insuficiente cobertura dos serviços e sua baixa capacidade para atender de forma prioritária ao público do Bolsa Família” (BRONZO, 2016, p.121).

4 RENDA BÁSICA: UMA OPÇÃO EMERGENTE?

Este capítulo tem por objetivo trazer a luz o contexto de surgimento da proposta universal de Renda Básica, sendo esta, um dos instrumentos de Proteção Social não contributiva que vêm se destacando nos últimos anos como uma alternativa para a garantia de uma proteção social integral.

4.1 Renda Básica na América Latina

Existem diferentes programas e mecanismos de garantia de renda mínima, com públicos, objetivos e critérios diferenciados entre si. As discussões sobre a renda mínima datam do século XVIII, elaboradas por pensadores liberais. Nos países em desenvolvimento as experiências com programas de garantia de renda mínima (PGRM) surgiram no século XX, a medida em que foi se consolidando o Estado de Bem-Estar-Social. A renda mínima tinha como objetivo criar uma rede de proteção social para as populações mais pobres, por meio de uma transferência de renda complementar. Em 1908 foi criado um dos primeiros programas de transferência de renda pelo governo britânico. Já nos anos 30-40, países europeus passam a adotar políticas com esse perfil redistributivo. Em 1975, quando os empregos passaram a se tornar escassos na Europa, os governos introduziram políticas compensatórias, como o salário-desemprego (BRASIL, 2002).

A partir deste contexto surge a ideia de uma renda básica incondicional. De acordo com o Basic Income Earth Network (BIEN, 2018a), existem três raízes históricas para o surgimento desta renda básica incondicional. A primeira está na ideia de um rendimento mínimo, que surgiu no início do século XVI. A segunda raiz se apoia na ideia de uma concessão única e incondicional, que surgiu no final do século XVIII. Já a terceira raiz, que surgiu na metade do século XX, se encontra na combinação das duas primeiras, formando assim, pela primeira vez, a ideia de uma renda básica que seja incondicional.

Na América Latina têm se tornado cada vez mais presente a perspectiva e a possibilidade de estabelecer um Estado com sistemas de proteção social universais. Essa perspectiva, enfatizada por Filgueira (2015), pode ser identificada a partir de três propostas, tidas como alternativas desejáveis: a) o piso básico de proteção social, sugerido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) como sendo uma iniciativa global; b) a proposta

de universalismo básico e c) a proposta de sistemas de garantia universal, financiados por impostos ao consumo, agregando as modalidades contributivas e não contributivas (FILGUEIRA, 2015).

Na primeira proposta, de acordo com Filgueira (2015), é defendido um modelo contributivo, considerado como viável de ser criado no início do pós-guerra nos países centrais, conforme os modelos industriais fordistas de emprego integral, assumindo desta forma, modelos familiares estáveis. A OIT defende a participação do Estado para gestar, regular e eventualmente manter os sistemas contributivos tradicionais. Para a OIT é fundamental que cada país tenha suas ferramentas particulares para obter coberturas universais na garantia de rendimento e acesso a serviços essenciais. De acordo com o autor, este piso básico deveria dar cobertura pelo menos ao acesso universal a serviços essenciais de saúde, garantia básica de renda para as crianças, garantia básica para pessoas em idade ativa que não podem obter rendimentos suficientes e garantia básica de renda para pessoas idosas.

Destaca-se que devido aos diferentes níveis de desenvolvimento econômico e capacidades fiscais apresentado pelos países existirão pisos com diferentes ambições em sua construção. Os países mais maduros tendem a ter o piso de proteção social como uma etapa que permite, a posteriori, dar lugar a cobertura universal da população no seguro social contributivo. Já nos países com um menor desenvolvimento, o piso constitui peça inicial fundamental, não deixando de lado a construção de sistema de seguridade social contributivo (FILGUEIRA, 2015).

Defendendo um seguro universal aos trabalhadores, a segunda proposta baseia-se em tendências liberais. Sua vantagem está em apresentar alternativas concretas de financiamento para combater uma das raízes da dualidade dos mercados laborais latino-americano, a saber, os sistemas contributivos com base na folha de pagamento formal. Desta forma, não se trata de um modelo universal puro, mas sim um modelo apoiado em um seguro universal dos trabalhadores e um modelo de focalização nos pobres (FILGUEIRA, 2015).

Ainda de acordo com Filgueira (2015), este segundo modelo financia-se pelo imposto do consumo, sendo este considerado o instrumento mais neutro em termos distributivos. Desta forma, fica evidenciado que o sistema de seguro universal apresenta uma

característica muito mais redistributiva que o sistema de folha salarial para os trabalhadores formais.

Já a terceira proposta, de acordo com Filgueira (2015), propõe a ideia de um modelo universal básico, ou seja, um modelo com garantias fundamentais de benefícios e serviços, ao contrário dos velhos modelos contributivos e dos novos modelos focalizados e obrigatórios de mercado. Este modelo inspira-se nos modelos de salário cidadão e nos modelos de serviços universais nórdicos, separando a garantia de bem-estar básico, o máximo possível, da inserção laboral e da capacidade de compra das pessoas e famílias no mercado. Além disso, direciona grande destaque nos estilos de *welfare* produtivistas e de renda social precoce, apostando na eficiência, não apenas por apontar os custos e distorções dos sistemas contributivos sobre o mercado laboral, mas também, por garantir um consumo adequado nas primeiras etapas da vida.

Vale destacar que sua cobertura tem a intenção de se direcionar a todos os segmentos da população, a partir das qualidades que todas as pessoas possuem ou tem grandes possibilidades de possuir em algum momento de seu ciclo de vida. Sendo assim, todas as crianças, mães, pessoas idosas, desempregados e doentes deverão estar cobertos por um ou vários dos diferentes dispositivos de um regime de universalismo básico (FILGUEIRA, 2015).

A ideia de racionalização dos sistemas nacionais de proteção social, ou seja, a substituição das diferentes modalidades de benefícios por uma renda monetária única, que permita aos beneficiários atenderem, diretamente no mercado, as suas necessidades básicas, está cada vez mais crescente. Neste contexto surge a Renda Básica (RB), conhecida também, como dividendo territorial, bônus estatal e benefício universal, concedida a todos os membros de uma sociedade, individualmente e independentemente de sua situação financeira ou exigência de trabalho (Paes e Siqueira, 2008; Suplicy, 2010; Van Parijs, 2000). Pode-se destacar como principais características da Renda Básica, conforme BIEN (2018b) e Van Parijs (2000):

- **Periódica:** é paga em intervalos regulares (por exemplo, todos os meses), não como uma concessão única.

- **Pagamento em dinheiro:** é paga em um meio de troca apropriado, permitindo que aqueles que a recebam decidam o que gastam. Não é, portanto, paga em espécie (como comida ou serviços) ou em vales dedicados a um uso específico.
- **Individual:** é paga de forma individual - e não, por exemplo, para as famílias.
- **Universal:** é paga a todos, sem teste de meios.
- **Incondicional:** é paga sem necessidade de trabalhar ou demonstrar vontade de trabalhar (BIEN, 2018b).

De acordo com Van Parijs (2000), alguns consideram a Renda Básica como algo essencial para sanar muitos males sociais, sobretudo, o desemprego e a pobreza. Por outro lado, há os que a denunciam, considerando-a como uma proposta louca, economicamente falha, eticamente censurável, devendo ser esquecida o mais breve possível.

Ao contrário de outros benefícios, a Renda Básica é paga em dinheiro, sem restrição em relação à natureza ou ao ritmo do consumo ou investimento que ajuda a financiar. Ela complementa, ao invés de substituir transferências na forma de bens ou serviços existentes, como o ensino gratuito ou o seguro de saúde básico. O pagamento da RB é realizado de forma regular e não como uma doação única. Reputa-se que por definição, uma Renda Básica é paga por um governo por meio de recursos controlados pelo poder público. Contudo, não precisa ser paga com recursos provenientes de uma tributação redistributiva (VAN PARIJS, 2000).

Não obstante, a RB pode estar, segundo Van Parijs (2000), relacionada a um financiamento de modo específico e vinculado. Caso isso não ocorra, ela será financiada juntamente com todos os demais gastos governamentais por meio de um conjunto de receitas de diversas fontes. No caso da RB ser um benefício vinculado, este será na forma de um imposto específico. Há ainda os que sustentam a integração de benefícios infantis ao sistema de RB, fazendo sua diferenciação conforme a idade, sendo o valor máximo concedido somente quando o beneficiário atingir a maioridade ou a posteriori. Para os que entendem a RB como um direito existente desde o nascimento até a morte, esta passa a ser um substituto integral do sistema de benefício infantil (VAN PARIJS, 2000).

Vale destacar que a RB pela essência de ser paga de forma individual, para cada membro da comunidade, diferencia-se dos sistemas de renda mínima, que são transferidos a cada unidade familiar tomada como um todo ou a seu chefe, tendo assim o seu valor afetado pela estrutura familiar. Como consequência, os sistemas existentes de renda

mínima garantida concedem uma renda per capita menor aos membros de um casal do que a uma pessoa que vive só. Neste caso, para um bom funcionamento destes sistemas, supõe-se que a administração deveria ter o poder de verificar as condições socioeconômicas de seus beneficiários (VAN PARIJS, 2000). Se faz necessário dizer que:

“o funcionamento de um sistema de renda básica prescinde, portanto, de qualquer controle sobre as condições socioeconômicas e preserva todas as vantagens da redução do custo de vida individual por meio do compartilhamento da moradia com outras pessoas” (VAN PARIJS, 2000, p.184).

Segundo Van Parijs (2000), devido a sua natureza individualista, a RB inclina-se com a intenção de remover o isolamento e incentivar a vida comunitária. Ademais, ao contrário do que acontece com o sistema convencional que está condicionado à situação financeira dos beneficiários, no sistema de Renda Básica, o pagamento regular e confiável, referente ao benefício, não se interrompe quando o beneficiário aceita um emprego, o que aponta para a vantagem de sua adoção como Política de Proteção Social.

4.2 Financiando a Renda Básica: um estudo sobre a viabilidade dessa política no caso brasileiro

No Brasil, a renda básica foi proposta por Eduardo Suplicy, em 08 de janeiro de 2004, por meio da Lei 10.835 (LAVINA, 2004), tendo como objetivo a satisfação das necessidades imprescindíveis de cada pessoa, independentemente da origem, raça, sexo, idade, estado civil, condição social ou econômica. Desta forma, todos poderão participar da riqueza da comunidade, município, estado, país, continente ou Planeta (SUPLICY, 2010),

Ao destinar o mesmo valor para todos os indivíduos, de acordo com Suplicy (2010), a Renda Básica elimina, além da burocracia envolvida para detectar a renda de cada pessoa nos mercados formal e informal, o estigma e até mesmo o constrangimento daqueles que precisam revelar seu rendimento, precisando em alguns casos de um complemento de renda para poder sobreviver. Desta forma, coloca-se um ponto final no fenômeno da dependência que ocorre no caso dos programas que estabelecem que quem não receber até determinado valor terá o direito de receber um complemento.

Com a adoção da RB todos os membros das famílias a terão e qualquer atividade econômica que conseguirem só irá aumentar a renda, havendo assim, sempre um incentivo para o progresso (SUPLICY 2010). Porém, no caso dos programas de renda mínima, o receio de perder o benefício, caso apareça uma oportunidade de emprego, pode conduzir para a armadilha do desemprego ou da pobreza.

Conforme visto na seção anterior a Renda Básica pode ser financiada de diversas formas. De acordo com Lavinias (2004), estudos realizados no Brasil, considerando dados disponíveis no ano de 2001, demonstraram que para a oferta de um benefício universal e incondicional para crianças e jovens de todas as classes sociais permitir-se-ia que fossem anuladas todas as isenções fiscais do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) com dependentes e com instrução, considerando que estas seriam compensadas em partes pela obtenção da Renda Básica, o que permitiria a desconcentração de renda. Ter-se-ia assim, um montante próximo a R\$ 3 bilhões a mais para financiamento, além de favorecer mecanismos de coesão e reciprocidade, beneficiando a todos e não somente aos que podem deduzir despesas com ensino privado e afins, justamente por disporem de recursos para fazer valer suas preferências.

Outra fonte de financiamento seria a suspensão da Desvinculação da Receita da União (DRU) referente ao orçamento da Seguridade Social. Em 2002 esse orçamento chegou em R\$ 22 bilhões. De igual forma, a redução da taxa básica de juros na economia possibilitaria a diminuição expressiva das despesas com o pagamento dos serviços da dívida pública federal, o que, também tornaria possível o financiamento do processo de implementação da Renda Básica. Calculando o impacto desta medida, considerando o estoque de dívida pública mobiliária federal interna, ligada aos juros pós-fixados das Letras Financeiras do Tesouro, que se encontrava em torno de R\$ 513 bilhões em maio de 2004 e admitindo-se uma redução da taxa SELIC de 16% para 14%, o serviço anual da dívida seria diminuído em R\$10,2 bilhões. Com a redução de 12% da SELIC a disponibilização alcançaria R\$ 20,5 bilhões para financiamento de outros gastos, notadamente sociais (LAVINAS, 2004).

Ainda conforme Lavinias (2004), por meio dos dados do Sistema de Contas Nacionais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2002 e da Matriz de Insumo Produto de Leontief foi possível verificar os impactos diretos e indiretos do aumento do consumo final das famílias inicialmente beneficiadas, através da garantia de uma renda

universal de R\$ 60,00 mensais a todas as crianças de 0-16 anos. Esses impactos, subdivididos nos 42 setores da Matriz de Insumo Produto de Leontief permitiram um aumento dos postos de trabalhos remunerados, bem como da massa de salário paga aos trabalhadores. A aplicação deste modelo estipula o aumento no valor da produção necessária para atender à nova demanda final e o aumento de consumo necessário à contratação de novos trabalhadores para atender a esta demanda. Desta forma, ter-se-ia a geração de uma renda adicional em torno de R\$ 10 bilhões ou 1/5 do volume total das transferências, incentivando a criação de 2,3 milhões de empregos, valor este suficiente para incorporar o número de trabalhadores que chega a cada ano no mercado de trabalho brasileiro.

A autora segue dizendo que mesmo diante de uma conjuntura desfavorável à implementação de uma política, de fato, redistributiva, nunca se esteve tão próximo de instituir algo verdadeiramente novo, universal, e com efeitos substantivos na redução da desigualdade no país (LAVINAS, 2004).

5- UNIVERSALIZAÇÃO X FOCALIZAÇÃO

A partir das discussões apresentadas ao longo deste trabalho, este capítulo tem por objetivo fazer um diálogo entre duas concepções de proteção social não contributiva, sendo uma delas de natureza focalizada, os Programas de Transferência Condicionada de Renda e a outra de natureza universal, Renda Básica, apontando assim, para a grande necessidade de integração entre elas.

Os debates sobre focalização e universalização na América Latina surgem a partir da perspectiva de uma proteção social que seja integral, com foco em direitos. De acordo com Kerstenetzky (2006) a diferença entre focalização e universalização, a partir da ideia de justiça de mercado⁷ estaria principalmente no tamanho do resíduo. No entanto, é possível combinar focalização e universalização com duas concepções de justiça alternativas, denominadas por Kerstenetzky (2006), de fina e espessa. Desta forma, o conjunto de cenários ideal-típicos resultante seria:

- (1) concepção *fina* de justiça com ênfase na focalização: residualismo, ou seja, rede de proteção social mínima — como parece ser a experiência norte- americana;
- (2) concepção *fina* com ênfase na universalização: seguridade social, educação e saúde básicas — como parece ser a experiência inglesa;
- (3) concepção *espessa* de justiça com ênfase na universalização: seguridade social, educação e saúde universais e generosas — como parece ser a experiência escandinava;
- (4) concepção *espessa* com ênfase na focalização: alocação redistributiva de recursos para geração de oportunidades sociais e econômicas para os grupos sociais em desvantagem relativa — cenário hipotético, porém plausível (KERSTENETZKY, 2006, p.572).

Conforme observa-se, apenas em um dos cenários a focalização aparece como sinônimo de residualismo, também em um único cenário a universalização é sinônimo de redistribuição generosa. Desta forma, tanto a focalização pode estar associada a uma concepção espessa de justiça, quanto a universalização a uma concepção de justiça de mercado (KERSTENETZKY, 2006).

⁷ “Atribui ao mercado a função de distribuição das vantagens econômicas (por meio de remunerações diferenciadas aos portadores de recursos econômicos), cabendo ao Estado de Direito zelar pela lei e a ordem necessárias ao seu funcionamento, o que implica basicamente na garantia dos direitos de propriedade e do cumprimento dos contratos, além de proteção contra a fraude” (KERSTENETZKY, 2006, p.565).

De acordo com Cecchini, Filgueira e Robles (2014), é interessante notar que tanto nas propostas de políticas focalizadas, como os Programas de Transferência Condicionada de Renda, por exemplo, quanto nas de políticas universais, como a Renda Básica, a responsabilidade de garantir direitos econômicos e sociais fundamentalmente recai sobre o Estado, o qual tem o papel primordial na proteção social para que esta seja interpretada como um direito e não como um privilégio ou um presente, em colaboração com as famílias, mercado e organizações sociais e comunitárias. Sendo assim, o progresso se dá de forma a definir um conjunto de mínimos sociais que devem estar disponíveis para cada cidadão, independentemente de sua situação econômica e de emprego (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014).

Segundo Kerstenetzky (2006) vale destacar que, em torno da implementação de políticas universais encontram-se os argumentos tanto de eficiência social quanto de sua natureza ética. Pontua-se que as políticas universais, como a Renda Básica, economizam vários recursos na alocação do gasto social, de modo especial, os custos associados ao desenho, implementação e ao monitoramento de políticas focalizadas, bem como a posterior avaliação dos impactos, necessária para a correção incremental dos chamados vazamentos ou exclusões indevidos. Ademais, estas políticas universais reduzem outros custos considerados menos tangíveis, como o estigma. O universalismo básico sugere que para avançar no conjunto de assistência básica, os Estados necessitam se afastar do financiamento da seguridade social a partir da folha salarial, e seguir para rendas gerais (FILGUEIRA, 2015).

Partindo de pressupostos universais, que se dizem preocupados com a eficiência social dos gastos sociais para atingir os pobres de forma mais eficaz, as políticas universais se fazem extremamente necessárias. Já do ponto de vista ético, defensores de políticas universais alegam que estas políticas tem a capacidade de reunir todos em uma comunidade de iguais, com relação a garantia de direitos sociais de cidadania, direitos esses, garantidos pelo estado do bem estar, em consonância com uma concepção espessa de justiça distributiva (KERSTENETZKY, 2006). Vale destacar que, ao arrecadar de forma progressiva e gastar de forma homogênea, este modelo de RB se orienta em combater situações de exclusão extremas, em vez de redistribuir rendas (FILGUEIRA, 2015).

Diferentemente da estratégia de universalização sem qualidade, marca da experiência latina americana, com financiamento insuficiente e estratégias focalizadas nos

mais pobres, o que leva ao surgimento de segregação de oportunidades e bem-estar, a estratégia de universalização dos serviços sociais de qualidade têm se mostrado como elemento importante para o investimento social, já que inclui uma clientela que subsidia os serviços sociais e gera maior solidariedade interclasses para o financiamento da proteção (BRONZO, 2016). O quadro abaixo sintetiza as principais discussões levantadas ao longo deste trabalho.

Quadro1 – PTRC x Renda Básica

	PTCR	Renda Básica
Objetivos	Interromper o ciclo intergeracional da pobreza.	Garantir direitos.
Entregas	Recursos monetários para famílias que vivem em pobreza ou extrema pobreza, tendo um ou mais filhos menores- cumprimento de determinadas condicionalidades nas áreas de saúde, educação e assistência.	Renda concedida periodicamente a todos os membros de uma sociedade, individualmente e independentemente de sua situação financeira ou exigência de trabalho.
Natureza	Focalizados	Universal
Potencialidades	Redução da pobreza e desigualdades; Estímulo à formação do capital humano e social; Empoderamento das mulheres; Fazer muito gastando pouco (restrição fiscal);	Ampliação da capacidade de consumo - sem comprovação de inserção laboral e da capacidade de compra das pessoas e famílias no mercado; Não se interrompe quando o beneficiário aceita um emprego.
Limites	Escassez de recursos públicos; Altos custos de monitoramento e de outros elementos de infraestrutura institucional; Reforço no papel cuidador das mulheres; Seletividade; Impactos negativos no mercado de trabalho;	Ausência de um sistema tributário eficiente, claro e redistribuidor.
Exemplos	Bolsa Família; Chile Solidário; Subsídios Condicionados a Assistência Escolar; Oportunidades	Renda Básica

Fonte: Criado pelo autor com informações extraídas deste trabalho.

A partir das características dos Programas de Transferência Condicionada de Renda e da Renda Básica apresentadas no quadro 1, vê-se que é preciso que as decisões do Estado na implementação de políticas de proteção social sejam bem definidas. De acordo com Camargo (2003), se a intenção é a redução da desigualdade e pobreza se faz necessário adotar

algum critério de focalização, considerando que diante da disponibilidade de recursos a escolha por políticas de proteção cada vez mais universais, fará com que menos recursos se direcionem aos grupos de renda mais baixa.

Além disso, segundo Bronzo (2016), se faz necessário a adequação da oferta dos serviços sociais, como educação, saúde e assistência, em termos de cobertura e qualidade, bem como, a necessidade de ofertar estes serviços de forma articulada às políticas de trabalho e renda para que assim as estas modalidades de proteção não contributiva sejam complementares e atuem de forma conjunta às demais políticas de proteção para que assim, seja possível um enfoque integral de proteção.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme visto ao longo deste trabalho, a proteção Social constitui instrumento fundamental para acelerar o progresso em direção a metas de desenvolvimento, sendo um direito ao qual todos devem ter acesso.

Sabendo que a proteção social perpassa pelo ramo das políticas não contributivas, as quais se constituem pelas políticas de transferência de renda e de bens, subsídios ao consumo, empregos de emergência bem como promoção e acesso a serviços sociais como saúde, educação e socioassistenciais; a proteção contributiva, relacionada as políticas de pensões, seguros e licenças, além da proteção relacionada a regulação dos mercados de trabalho, este trabalho se fixou em analisar dois dispositivos da proteção social no âmbito não contributivo, sendo um de natureza focalizada, os PTCR e outro de natureza universal, a Renda Básica.

Conforme o explorado ao longo deste estudo bibliográfico, vê-se que a América Latina vem adotando como estratégia dominante para a redução da pobreza e desigualdades a proteção não contributiva, mais especificamente os Programas de Transferência Condicionada de Renda, apontando o caráter relativamente homogêneo na adoção de política pública na região.

No entanto, conforme analisado, apesar destes programas contribuírem para a redução significativa da pobreza e desigualdade e ampliação da capacidade humana de seus beneficiários, o fato de serem focalizados faz com que a necessidade de estarem atrelados a outras políticas de proteção social seja cada vez maior. Desta forma, se faz adequado considerar estratégias que permitam avançar do conceito de PTCR para sistemas de proteção social integrados, homogêneos e inclusivos. É preciso que os Estados assumam a proteção social, o cuidado e o bem-estar da população.

Apesar de alguns países da América Latina, como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e Uruguai apresentam sistemas de proteção social mais estabelecidos e com maior cobertura, vê-se que ainda não existe na região uma cobertura de seguridade social que seja universal.

Apesar dos argumentos de Kerstenetzky (2006), apresentados neste trabalho, demonstrarem que a focalização pode estar associada a uma concepção espessa de justiça e não apenas residual, e a universalização a uma concepção de justiça de mercado, a alternativa para a proteção social no Brasil, com extensão para a América Latina parece estar em compreender, de fato, a multidimensionalidade dos fatores que estão na origem das necessidades específicas da proteção social, buscando assim, a combinação entre as políticas de proteção não contributivas e as demais políticas de proteção para que a população tenha acesso ao mínimo necessário para a garantia de um bem estar com qualidade. Contudo, os resultados desta pesquisa exploratória sugerem que ainda é preciso avançar muito na oferta de serviços com qualidade à todos os cidadãos para que a integração entre as políticas focalizadas e universais seja uma realidade na América Latina.

REFERÊNCIAS

ARRIAGADA, Irma; MATHIVET, Charlotte. Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, abr. 2007. **Políticas Sociales**, n. 134. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6138/S0700331_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 12 marc. 2018.

BARRIENTOS, Armando. Transferências de renda para o desenvolvimento humano no longo prazo. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania**, Brasília: Ipea, 2014.cap.26, p. 67-68. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/140321_pbf_sumex_portugues.pdf Acesso em: 12 jun. 2018.

BIEN. Basic Income European Network. **História da Renda Básica**. Disponível em: <https://basicincome.org/basic-income/history/> Acesso em: 06 jun. 2018a..

BIEN. Basic Income European Network. **Sobre uma renda básica**. Disponível em: <https://basicincome.org/basic-income/history/> Acesso em: 06 jun. 2018b.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Salário-família**. INSS, fev. 2018. Disponível em: <https://www.inss.gov.br/beneficios/salario-familia> Acesso em: 11 jun. 2018a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Benefício assistencial ao idoso e à pessoa com deficiência (BPC)**. MDS, jun. 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/beneficios-assistenciais/bpc> Acesso em: 11 jun. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Bolsa Família: benefícios**. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios/beneficios> Acesso em: 14 abr. 2018b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Cadastro Único: O que é e para que serve**. MDS, jul. 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve> Acesso em: 11 jun. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual de Gestão do Programa Bolsa Família: o que é o Programa Bolsa Família?** Brasília: Senarc, 2.ed. 2015, p.7-22 Disponível em: ftp://ftp.mds.gov.br/externo/ead/outros/arquivos_a_enviar/MIOLO%20-%20Manual_Gestao_Bolsa_Familia_18082015%20-%20print.pdf Acesso em: 20 abr. 2018.

BRASIL. Programas de Renda Mínima. Surgimento dos Programas de Renda Mínima no Mundo. In: **Políticas Públicas: proteção e emancipação**. Brasília, out.2002. Disponível em: <http://www.comciencia.br/dossies-1-72/reportagens/ppublicas/pp02.htm> Acesso em: 05 jun.2018.

BRONZO, Carla. Sistema de Proteção Social Integral com foco em direitos e suas implicações para a integração entre benefícios e serviços na proteção social não contributiva no Brasil: Uma Reflexão Exploratória. In: Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, nº 26. **Intersetorialidade nas Políticas Sociais: perspectivas a partir do Programa Bolsa Família**. Brasília, MDS, p. 103-126. 2016. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf>> Acesso em: 10 jun. 2018.

BRONZO, Carla; REPETTO, Fabián. **Enfoque integral da proteção social e desafios para a América Latina**. Madri, p. 11-30. 2015. In: Coordenação de Políticas Sociais: Desafios para a Gestão Pública. Parte I Caminhos da proteção social em dois continentes: o enfoque integral, os desafios latino-americanos e os temas de reforma do welfare europeu em época de crise Coleção Estudos nº 18. Série Análise Área Proteção Social. Disponível em: <http://sia.eurosocial-ii.eu/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=QovH30L9C1b1de42VVe_VOloF2AEsvGWOkGXYcclQgs> Acesso em: 15 abr. 2018.

CAMARGO, Camila Fracaro et al. Perfil socioeconômico dos beneficiários do programa bolsa família: o que o cadastro único revela? In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania**, Brasília: Ipea, 2014. cap.09, p. 31-32. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/140321_pbf_sumex_portugues.pdf> Acesso em: 11 jun. 2018.

CAMARGO, José Márcio. Gastos Sociais: Focalizar versus Universalizar. Rio de Janeiro, p. 117-121. 2003. In: IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise**. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_07.pdf> Acesso em: 19 set. 2018.

CARDOSO JUNIOR, José Celso; JACCOUD, Luciana. **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005. Cap. 5, p. 181-261. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Cap_5-10.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2018.

CARLOTO, Cássia Maria. MARIANO, Silvana. **As mulheres nos programas de transferência de renda: manutenção e mudanças nos papéis e desigualdades de gênero**. 10p. In: Emancipation Policy - I: Gender / Política De Emancipação - I: Gênero. 13º Congresso Bien 2010. Renda Básica Como Instrumento de Justiça e Paz. São Paulo: FEA-USP. 30jun-02Jul. Disponível em: <<http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/cassiacarlotoAsmulheresnosprogramasdetransferenciaderenda.pdf>> Acesso em: 27 mai. 2018.

CECCHINI, Simone. Transferências Condicionadas na América Latina e Caribe: da inovação à consolidação. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania**, Brasília: Ipea, 2014. cap.24, p. 63-64. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/140321_pbf_sumex_portugues.pdf>
Acesso em: 12 jun. 2018.

CECCHINI, Simone; FILGUEIRA, Fernando; ROBLES, Claudia. Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Una perspectiva comparada. CEPAL, 2014. **Série Políticas Sociales n. 202.** Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36831/S2014250_es.pdf;jsessionid=69538FA2478315D752E0313A2DC6B47A?sequence=1 > Acesso em: 18 abr. 2018.

CECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. **PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe.** Santiago de Chile: CEPAL, JUN. 2011. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032_es.pdf> Acesso em: 07 mar. 2018.

CECCHINI, Simone; MARTÍNEZ, Rodrigo. **Protección social inclusiva em América Latina: Una mirada integral, um enfoque de derechos.** Santiago de Chile: CEPAL. Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, mar. 2011. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2593/S2011914_es.pdf?sequence=1> Acesso em: 18 abr. 2018.

CEPAL. Os programas de transferências de renda, a proteção social, a autonomia econômica e o trabalho das mulheres. Santiago do Chile, p. 49-79. 2013. In: NAÇÕES UNIDAS. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e Caribe. **Relatório Anual 2012.** Os bonûs na mira aporte e carga para as mulheres. Disponível < <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/50391/2013-192-OIGportugues.pdf>> Acesso em: 25 mai. 2018.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Los Programas de Transferencias Concorresponsabilidad en América Latina: Similitudes y diferencias.** Cap. 1, p. 21-84. In: Transferências com corresponsabilidade: Uma mirada latino-americana. México: Sedesol, 2006. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=E1im7jaL8KcC&pg=PA21&lpg=PA21&dq=CAP%C3%8DTULO+I+LOS+PROGRAMAS+DE+TRANSFERENCIAS+CON+CORRESPONSABILIDAD+EN+AM%C3%89RICA+LATINA:+SIMILITUDES+Y+DIFERENCIAS&source=bl&ots=3Ns_0gzbT-&sig=Pm7ekxSUtt1pJJDmLkKTnY8r-5s&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwi-wZfTz-nZAhWFnJAKHVNJBZQQ6AEILzAB#v=onepage&q&f=false> Acesso em: 05 mar. 2018.

COHN, Amélia. Desafios de uma trajetória de êxito: dez anos do PBF. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania,** Brasília: Ipea, 2014.cap.28, p. 71-72. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/140321_pbf_sumex_portugues.pdf> Acesso em: 12 jun. 2018.

CUNILL-GRAU, Nuria. A Intersetorialidade nas novas Políticas Sociais: uma abordagem analítico-conceitual. In: Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n° 26.

Intersetorialidade nas Políticas Sociais: perspectivas a partir do Programa Bolsa Família. Brasília, p. 35-66. 2016. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf>> Acesso em: 11 jun. 2018.

FILGUEIRA, Fernando. **A reforma da proteção social na América Latina: avanços e possibilidades de universalismo.** Madri, p. 31-65. 2015. In: Coordenação de Políticas Sociais: Desafios para a Gestão Pública. Parte I Caminhos da proteção social em dois continentes: o enfoque integral, os desafios latino-americanos e os temas de reforma do welfare europeu em época de crise Coleção Estudos nº 18. Série Análise Área Proteção Social. Disponível em: <http://sia.eurosocial-ii.eu/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=cZUNkgPa6XmGdUYsvwaeyV7r0E-0XHepEva8O4DqW8>, > Acesso em: 15 mai. 2018.

FILIPENSES. In: Bíblia Sagrada: edição pastoral. São Paulo: Paulus, 1990.

GARRIDO, Lorena Armijo. Los programas de transferencia condicionada de renda en América Latina. **Cuestiones pendientes desde una perspectiva de género.** Working Paper (WP 2012-20). Gigapp. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración e Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. 2012. Disponível em: <<http://www.ortegaygasset.edu/admin/descargas/contenidos/WP-2012-20.pdf> > Acesso em: 30 abr. 2018.

JACCOUD, Luciana. Pobres, Pobreza e Cidadania: Os desafios recentes da Proteção Social. Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2009. **TEXTO PARA DISCUSSÃO, nº 1372.** Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1372.pdf> Acesso em: 05 jun. 2018.

JANNUZZI, Paulo de Martino; PINTO, Alexandro Rodrigues. Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família II. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania,** Brasília: Ipea, 2013.cap.10, p. 33-34. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/140321_pbf_sumex_portugues.pdf> Acesso em: 12 jun. 2018.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **Políticas Sociais: focalização ou universalização? In:** Revista de Economia Política, vol. 26, nº 4 (104), p. 564-574, out/ dez/2006. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n4/06.pdf>> Acesso em: 08 mai. 2018.

LAVINAS, Lena. Exceptionality and Paradox in Brazil: **From Minimum Income Programs to Basic Income.** 2004. Disponível em: < <https://basicincome.org/bien/pdf/2004Lavinias.pdf>> Acesso em: 10 jun.2018.

NAÇÕES UNIDAS. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL. DISPONÍVEL EM: < <https://www.cepal.org/pt-br>> Acesso em: 09 set. 2018.

NERI, Marcelo Côrtes; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira; VAZ, Fabio Monteiro. Efeitos macroeconômicos do programa bolsa família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania**, Brasília: Ipea, 2014.cap.11, p. 35-36. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/140321_pbf_sumex_portugues.pdf> Acesso em: 12 jun. 2018.

PAES, Nelson Leitão. SIQUEIRA, Marcelo Lettieri. **Renda Básica da Cidadania versus Imposto de Renda Negativo: O Papel dos Custos de Focalização**. In: Est. econ., São Paulo, v. 38, n. 3, p. 583-610, jul/ set. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ee/v38n3/v38n3a06.pdf>> Acesso em: 02 mai. 2018.

PARIJS, Philippe Van. **Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? Ética Cidadania**. Brasília: Estudos Avançados 14 (40), 2000. 34p. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v14n40/v14n40a17.pdf>> Acesso em: 07 mai. 2018.

RAUPP, Fabiano Maury. BEUREN. Ilse Maria. **Metodologia da Pesquisa Aplicável às Ciências Sociais**. 22p. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/33863767/metodologia_de_pesquisa_aplicavel_as_ciencias_sociais.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1527627044&Signature=GNuy4Fo9eGZ6DUBYmhD1C0fD68%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DMetodologia_de_pesquisa_aplicavel_as_cie.pdf> Acesso em: 29 mai. 2018.

SCHWARZER, Helmut. O Programa Bolsa Família e sua relevância para o conceito de piso de proteção social da OIT. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania**, Brasília: Ipea, 2014. cap.27, p. 69-70. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/140321_pbf_sumex_portugues.pdf> Acesso em: 12 jun. 2018.

SOARES, Fabio Veras et al. Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Brasília: IPEA, out. 2006. **Texto para discussão, n.1228**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1228.pdf> Acesso em: 24 abr.2018.

SOARES, Sergei et al. Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impactos sobre a Desigualdade. Brasília: IPEA, jul, 2007. **Texto para discussão, n. 1293**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1293.pdf> acesso em: 09 mar. 2018.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Em Direção à Renda Básica de Cidadania**. Trabalho para o XIII Congresso Internacional da BIEN, Basic Income Earth Network, na FEA-USP, em 30 de junho, 1º. e 2 de julho de 2010. Disponível em: <<http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/TextoSuplicyBien2010Portugues3004.pdf>> Acesso em: 02 mai.2018.

ZIBECCHI, Carla. **Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para madres pobres?** Un análisis en base a três experiencias en América Latina. Argentina. Disponível em: <
<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1006/1/RAA-21-Zibecchi-Programas%20de%20transferencia%20de%20ingresos.pdf>> Acesso em: 08 mar. 2018.

ANEXOS

APÊNDICE A - Quadro 1 - Principais Características dos Programas de Transferência Condicionada de Renda na América Latina

PAÍS PROGRAMA ANO DE CRIAÇÃO	PÚBLICO ALVO	TRANSFERÊNCIA	CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE PARA A TRANSFERÊNCIA	RECEPTOR	CONDICIONALIDADES
ARGENTINA Atribuição universal para criança para Proteção Social (2009)	Famílias com chefes de agregados familiares desempregados ou que trabalham na economia informal	Abono Familiar Universal	Crianças menores de 18 anos de idade	Pai, mãe, guardião ou parente de sangue até o terceiro grau	Educação: frequência escolar para meninos e meninas de 5 a 18 anos; Saúde: crianças menores de 6 anos devem ter o cartão de vacinação plena ou atual de acordo com a idade e estar inscrito no Plano Nascer
ARGENTINA Programa de Cidadania de Porteña “com todos os direitos” (2005)	Famílias em situação de pobreza	Subsídio às famílias	Famílias que vivem na Cidade de Buenos Aires em situação de pobreza, com foco nos grupos mais vulneráveis	Mãe	Educação: garantir que crianças de 3 e 4 anos frequentem o jardim de infância; enviar crianças de 5 anos para pré-escola; enviar crianças e adolescentes entre 6 e 18 anos de idade ao ensino fundamental e médio; Saúde: controles mensais de gravidez, parto e pós- parto; controles saudáveis de saúde infantil e desenvolvimento nutricional (os requisitos mudam de acordo com a idade dos usuários); cumprimento do calendário de vacinação obrigatório;
		Estudar e Trabalhar	Jovens entre 18 e 29 anos que são membros de famílias com pelo menos dois anos de residência na Cidade Autônoma de Buenos Aires, estudando em qualquer nível do sistema educacional formal	Destinatário Direto	

<p align="center">BOLÍVIA Bono Juancito Pinto (2006)</p>	<p>Menores de 18 anos que estudam até o 8º ano do ensino fundamental ensino regular e educação de jovens alternativa, e os alunos ou estudantes de educação especial sem limite de idade</p>	<p align="center">Bônus</p>		<p>Assistência a escolas públicas de educação formal, juvenis alternativos ou especiais</p>	<p align="center">Pai, mãe ou tutor</p>	<p>Educação: frequência escolar mínima de 80%</p>
<p align="center">BOLÍVIA Bônus Mãe Criança- Menina "Juana Azurduy de Padilla" (2009)</p>	<p>Mulheres grávidas e lactantes, sem cobertura de seguro de saúde</p>	<p>Bônus parto institucional e controle pré natal</p>		<p>Filhos e filhas menores de 2 anos e gestantes</p>	<p align="center">Mãe</p>	<p>Saúde: atender, de acordo com o cronograma, o controle pré-natal, o controle pós-parto e a controle integral da saúde da criança; ter um parto institucional (realizado em um centro de saúde); participar de sessões e atividades educativas; cumprir as recomendações nutricionais e com as vacinas nos períodos indicados pelo médico.</p>
		<p>Bônus pré-natal</p>		<p>Mulheres grávidas</p>		
		<p>Bônus de verificação de integridade abrangente</p>		<p>Mulheres com um filho ou filha menor de 1 ano</p>		
<p align="center">BRASIL Bolsa Família (2003)</p>	<p>Famílias em situação de pobreza e extrema pobreza</p>	<p>Benefício Básico - R\$ 85,00</p>		<p>Pago a famílias extremamente pobres (renda mensal per capita de até R\$ 85,00).</p>	<p align="center">-</p>	<p align="center">-</p>
		<p>Benefícios Variáveis - até cinco por família</p>	<p>Benefício Variável Vinculado à Criança ou ao Adolescente de 0 a 15 anos - R\$ 39,00</p>	<p>Pago a famílias extremamente pobres (renda mensal per capita de até R\$ 85,00).Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 170,00 por pessoa e que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade em sua composição</p>	<p align="center">Mãe</p>	<p>Frequência escolar das crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos de idade</p>

<p align="center">BRASIL Bolsa Família (2003)</p>	<p align="center">Famílias em situação de pobreza e extrema pobreza</p>	<p align="center">Benefícios Variáveis - até cinco por família</p>	<p>Benefício Variável Vinculado à Gestante - R\$ 39,00 (repasso de nove parcelas mensais)</p>	<p>Destinado às famílias com renda mensal de até R\$ 170,00 por pessoa com grávidas em sua composição</p>	<p align="center">Mãe</p>	<p>Dados da criança incluídos no Cadastro Único até o sexto mês de vida.</p>
			<p>Benefício Variável Vinculado à Nutriz - R\$ 39,00</p>	<p>Destinado às famílias com renda mensal de até R\$ 170,00 per capita com crianças em idade de 0 a 6 meses em sua composição, para reforçar a alimentação do bebê, mesmo nos casos em que o bebê não more com a mãe. São seis parcelas mensais.</p>		-
		<p>Benefício Variável Vinculado ao Adolescente - R\$ 46,00 (até dois por família)</p>		<p>Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 170,00 por pessoa com adolescentes entre 16 e 17 anos em sua composição.</p>		<p>Exigida frequência escolar dos adolescentes</p>
		<p>Benefício para Superação da Extrema Pobreza, em valor calculado individualmente para cada família.</p>		<p>Pago às famílias que continuem com renda mensal por pessoa inferior a R\$ 85,00, mesmo após receberem os outros tipos de benefícios do Programa.</p>		-

<p align="center">CHILE Chile Solidário (2002)</p>	<p>Famílias e pessoas em situação de vulnerabilidade</p>	Bônus de Proteção Social	Todas as famílias em fase de acompanhamento	Mãe	Depende de acordos no contrato familiar no cumprimento de 53 mínimos em educação, saúde, identificação, habitabilidade, dinâmica familiar, renda monetária e trabalho.
		Bônus do Egresso	Todas as famílias no final da fase de acompanhamento		-
		Subsídio Único Familiar (SUF)	Crianças menores de 18 anos		-
			Mulheres grávidas		
			Pessoas com deficiências mentais		
	Inválidos				
	Pensão Básica Solidária (PBS)	Maiores de 65 anos	Destinatário direto	-	
<p align="center">COLÔMBIA Famílias em Ação (2001)</p>	<p>Famílias em situação de extrema pobreza, deslocadas ou indígenas</p>	Bônus Nutrição	Crianças menores de 11 anos de idade	Mãe	<p>Educação: frequência escolar mínima de 80%; Saúde: assistência de 100% das crianças do grupo familiar a consultas, controle de crescimento e desenvolvimento programadas pela entidade de saúde à qual estão filiados; Habilidades básicas: assistência de mães e familiares regulares aos espaços de reunião e treinamento, bem como aos dias de atendimento programados pelo município.</p>
		Bônus Educação	Filhos e filhas entre 11 e 18 anos	Mãe	

COLÔMBIA Subsídios Condicionado para Assistência Escola (2005)	Famílias em situação de pobreza	Subsídio Educativo	Filhos e filhas menores de 19 anos estudando entre 6 º e 11 º grau	Mãe	Educação: assiduidade a um estabelecimento de ensino com um máximo de oito ausências justificadas por período de dois meses
		Subsidio de transporte	Filhos e filhas entre 14 e 19 anos de idade, do 9º ao 11º ano, que moram a mais de 2 km da escola.		
COSTA RICA Avancemos (2006)	Famílias com dificuldades para manterem seus filhos na escola devido as condições econômicas	Transferência Monetária Condicionada	Filhos e filhas entre 12 e 25 anos cursando as séries secundárias em estabelecimentos públicos	Chefe de família (independente do sexo)	Educação: apoiar e garantir a frequência pontual e permanente dos alunos; Apoio aos alunos para passar o ano letivo; Saúde: os alunos devem receber uma avaliação abrangente durante o ano ; Saúde: os alunos devem receber uma avaliação abrangente durante o ano - Saúde: em caso de saúde pelos serviços do Fundo de Seguro Social da Costa Rica.

EQUADOR Bônus de Desenvolvimento Humano (2003)	Famílias em situação de pobreza e extrema pobreza	BDH	Crianças menores de 16 anos	Mãe	Educação: crianças entre 5 e 17 anos devem estar matriculadas na escola e ter uma frequência de 75%; Saúde: crianças menores de 1 ano de idade devem comparecer a pelo menos um exame de saúde preventivo a cada dois meses; Crianças entre 1 e 5 anos devem comparecer a pelo menos um exame de saúde preventivo a cada seis meses.
		Pensão para pessoas com deficiência	Pessoas com 40% ou mais de deficiência	Destinatário Direto	-
		Pensão para idosos	Adultos com mais de 65 anos sem segurança social	Destinatário Direto	-
EL SALVADOR Comunidades Solidárias Rurais (ex Red Solidaria) (2005)	Famílias que vivem em situação de extrema pobreza que vivem em municípios em situação de extrema pobreza.	Bônus de saúde	Filhos e filhas menores de 5 anos; Gestantes	Mãe	Educação: matrícula na escola e frequência regular; Saúde: conformidade com o esquema de vacinação; assistência com controles de peso e altura; assistência para check-ups pré-natais.
		Bônus Educação	Filhos e filhas entre 6 e 15 anos	Mãe	
		Pensão básica universal para a pessoa adulta	Adultos com mais de 70 anos de idade na pobreza	Destinatário direto	
GUATEMALA Minha Família Progride	Famílias em situação de extrema pobreza tendo em sua composição com crianças menores de 15 anos e mães grávidas	Bônus de saúde / nutrição	Filhos e filhas menores de 6 anos; Gestantes	Chefe de família	Educação: frequência escolar mínima de 80%; avalanche: assistência a controles médicos; assistência à formação em saúde.
		Bônus Educação	Filhos e filhas entre 6 e 15 anos	Chefe de família	

HONDURAS Bônus de 110.000 Educação, Saúde e Nutrição (2010)	Famílias em situação de extrema pobreza	Bônus de nutrição	Filhos e filhas menores de 5 anos Mulheres grávidas ou lactantes	Chefe de família (as mulheres têm preferência)	Nutrição: uso adequado de micronutrientes; Saúde: registro de crianças e mulheres grávidas ou puérperas na Unidade de Saúde para realização de controles; Educação: matrícula no primeiro e segundo trimestres; presença de pelo menos 80% durante o terceiro e quarto trimestres.
		Bônus Saúde			
		Bônus Educação	Filhos e filhas entre 6 e 18 anos de idade matriculados no sistema público		
HONDURAS Programa Bolsa Família (PRAF) (1990)	Famílias em situação de extrema pobreza	Bônus mãe-filho	Filhos e filhas menores de 5 anos com deficiência ou risco de desnutrição Mulheres grávidas ou lactantes	Mãe	Educação: matrícula e frequência em centros educacionais; Saúde: assistência a centros de saúde para controles; Treinamento: participação em cursos de treinamento (bônus para jovens e ID- mulher).
		Vínculo escolar do primeiro ao sexto ano	Filhos e filhas entre 6 e 14 anos que estudam até o 6º ano em escolas públicas		
		Bônus Terceira Idade	Adultos maiores de 65 anos	Destinatário direto	
		Bônus de mão amigável	Jovens que vivem em áreas de alto risco social e adultos que trabalham em aterros municipais	Mãe	
		Bônus Escolar	Meninos e meninas que estudam até a 3ª série em escolas públicas		
		Bônus de Saúde	Mulheres grávidas ou lactantes Crianças com menos de 6 anos de idade; Mulheres grávidas ou lactantes		

HONDURAS Programa Bolsa Família (PRAF) (1990)	Famílias em situação de extrema pobreza	Bônus Educação	Filhos e filhas entre 6 e 14 anos que estudam até o 6º ano em escolas públicas	Mãe	Educação: matrícula e frequência em centros educacionais; Saúde: assistência a centros de saúde para controles; Treinamento: participação em cursos de treinamento (bônus para jovens e ID- mulher).
		Bônus Escolar	Filhos e filhas entre 6 e 12 anos que não terminaram a 4ª série		
MÉXICO Oportunidades (antigo Progres) (1997)	Famílias em condições de pobreza alimentar	Suporte Educacional	Filhos e filhas que frequentam o ensino secundário ou superior	Mãe	Educação: frequência escolar mínima de 85% (apoio educativo); período do ensino médio antes dos 22 anos de idade e em menos de quatro anos, contados a partir do primeiro registro no ensino médio antes do programa Oportunidades (Juventude com Oportunidades); Nutrição e comida: aloque apoios que correspondem a comida de casa e consoma suplementos nutricionais. Saúde: atendimento aos controles médicos programados (para todos os membros do domicílio, frequência diferenciada de acordo com a idade); participação mensal em ações de comunicação educativa para o autocuidado em saúde.
		Apoio aos idosos	Adultos maiores de 65 anos	Destinatário Direto	
PANAMÁ Rede de Oportunidades (2006)	Famílias em situação de extrema pobreza	Transferência Monetária Condicionada	Todas as famílias visadas pelo programa	Mãe	Educação: frequência escolar mínima de 85% para meninos e meninas entre 4 e 17 anos. Os pais devem comparecer às

					reuniões dos pais da escola; Saúde: gestantes e puérperas: atendimento médico, crianças menores de 5 anos: acompanhamento de controles de crescimento e desenvolvimento e imunização; Treinamento: Pelo menos uma pessoa adulta na casa deve participar das sessões de treinamento realizadas bimestralmente.
PARAGUAI Tekoporá (2005)	Famílias que vivem em extrema pobreza	Apoio a Educação e Saúde	Filhos e filhas até aos 18 anos Gestantes	Mãe	Educação: matrícula e frequência regular de crianças e adolescentes nas escolas; participação de adultos em programas de alfabetização do Ministério da Educação; Saúde: assistência a centros de atendimento para controle do crescimento, desenvolvimento e vacinação de crianças e adolescentes; assistência ao check-up pré-natal para gestantes; assistência a controles de cuidados básicos (idosos e pessoas com deficiência).
		Apoio aos idosos	Adultos maiores de 65 anos	Destinatário direto	
		Apoio a pessoas com deficiência	Pessoas com Deficiências	Destinatário direto	
PARAGUAI Abraço (2005)	Famílias em situação de extrema pobreza com crianças em situação de trabalho infantil	Bônus solidário fixo	Crianças até aos 14 anos	Mãe	-
PERU Juntos (2005)	Famílias em situação de extrema pobreza e em	Bônus	Filhos e filhas até aos 14 anos; gestantes; pais e	Representante doméstico (pai ou mãe)	Educação: 85% de frequência na escola para

	risco de exclusão		mães viúvos; adultos mais velhos		meninos e meninas entre 6 e 14 anos; Saúde: assistência a controles de saúde para crianças menores de 5 anos de idade, gestantes e lactantes; Nutrição e nutrição: participação de crianças em risco nutricional entre 6 meses e 3 anos no Programa de Suplementação Alimentar para grupos de maior risco (PACFO); Identificação: Obtenção do cartão de identidade pelos membros da família.
REPÚBLICA DOMINICANA Solidariedade (2005)	Famílias em extrema e moderada pobreza	Comer é o primeiro	Crianças menores de 16 ano; mulheres grávidas, chefes de família, adultos mais velhos sem trabalho	Chefe de Família	Educação: frequência escolar mínima de 80% e aprovação de curso; Saúde: assistência a controles de saúde para crianças menores de 5 anos que frequentam atividades de formação em saúde; Identificação: processamento e obtenção de documentos de identidade dos familiares que não os possuem (certidão de nascimento ou carteira de identidade).
		Incentivo à frequência escolar (ILAE)	Filhos e filhas entre 4 e 21 anos matriculados no ensino público	Chefe de Família	
		Apoio a idosos	Maiores de 65 anos que não recebem outra pensão e estão desempregados	Destinatário direto	
URUGUAI Abono de Família (2008)	Famílias em situação de pobreza	Transferência Monetária Condicionada	Filhos e filhas menores de 18 anos; pessoas com deficiência	Chefe de família (as mulheres têm preferência)	Educação: matrícula e frequência escolar Saúde: Check-ups periódicos em estabelecimentos públicos ou privados para pessoas

					com algum tipo de deficiência física. No caso de crianças e jovens portadores de deficiência mental, esta deve ser credenciada de acordo com o registro criado pela Lei nº. 13,711.
--	--	--	--	--	---

Fonte: Criado pelo autor com dados extraídos de Cecchini e Madariaga, 2011; Ministério do Desenvolvimento Social (BRASIL, 2018a).